



**Työministerin vastaus, kuuleminen valtiovarainvaliokunnan työ- ja elinkeinojaostossa
7.11.2025**

- *Miten työllisyyspalvelut voivat selviytyä omista tehtävistään, kun toisaalta sosiaaliturvalleikkausten myötä työvoimaviranomaisten asiakkaaksi tulee enenevässä määrin tosiasialisesti työkyvyttömiä henkilöitä samalla kun määrärahat ovat riittämättömiä? Mitkä ovat onnistumisen edellytykset tilanteessa, jossa suuri osa työllisyysmäärärahoista menee kuntien ns. sakkomaksuihin ja työkalut ovat riittämättömiä, kun palkkatuesta on tehty kannattamatonta?*

Kuntien peruspalvelujen valtionosuusrahoituksesta

Kunnille on muodostunut työvoimapalveluiden järjestämisestä vuodesta 2025 alkaen uusi valtionosuustehtävä, johon on myönnetty kunnille uudistuksen voimaantulovaiheessa täysimääräinen valtionosuusrahoitus koko maan tasolla. Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että kunnan peruspalvelujen valtionosuuksiin (valtion talousarvion momentti 28.90.30) on siirretty kehyksessä se määrä rahoitusta, joka olisi budjetoitu valtion talousarviossa työvoimapalveluiden järjestämiseen, mikäli valtio edelleen vastaisi työvoimapalveluiden järjestämisestä vuonna 2025. Tässä suhteessa uudistus on toteutettu siis kustannusneutraalisti. Järjestämisvastuun siirron yhteydessä siirtyneestä rahoituksesta valtaosa kohdistuu harkinnanvaraisiin palveluihin, joiden tarjoamiseen ei ole asetettu lainsäädännössä selkeää vähimmäistasoa. Teoriassa työvoimapalveluiden järjestämisen kustannukset voisivat siis olla merkittävästi siirtyvää rahoitusta alhaisemmat. Toisaalta kunnilla on mahdollista käyttää tehtävään myös laskennallista määrää enemmän rahoitusta.

Rahoitusmalli on valmisteltu jo edellisen hallituksen toimesta ja osana sitä, myös kannustava rahoitusmalli.

Työnhakijan palveluprosessista

Hallituksen esityksessä työnhakijan palveluprosessin ja työnvälityspalveluiden kehittämistä koskevaksi lainsäädännöksi (HE 108/2025 vp) esitetään työvoimaviranomaisten lakisääteisten tehtävien merkittävää vähentämistä, joka pääasiassa muodostuisi työnhakija-asiakkaille järjestettäviin täydentäviin työnhakukeskusteluihin lisättävästä harkintavallasta. Tällä hetkellä työnhakijan palveluprosessi on vahvasti normitettu, ja esitys vähentäisi työvoimaviranomaisten normitusta huomattavasti. Esityksessä on muitakin työvoimaviranomaisten työmäärään

vaikuttavia osakokonaisuuksia, mutta kokonaisuutena ehdotetut muutokset vähentäisivät työvoimaviranomaisen lakisääteisiä tehtäviä noin 570 henkilötyövuoden verran. Tämä vastaisi noin 34 miljoonan euron vähennystä kuntien valtionosuusrahoituksesta.

Työ- ja elinkeinoministeriössä on talvella 2025 valmistunut selvitys työvoimapalveluiden henkilöasiakaspalveluissa työskentelevien virkailijoiden työajan kohdentumisesta. Selvityksessä havaittiin, että työvoimapalvelujen asiakaspalvelutehtävissä työskentelevä henkilöstöresurssi oli noin viidenneksen aliresursoitu palvelumalliuudistuksen myötä käyttöön otetun, edellisen hallituksen valmisteleman, palveluprosessin täyteen toimeenpanoon. Edellä kuvattu työvoimapalveluiden henkilöasiakaspalveluresursoinnissa havaittua vajetta ehdotetaan kompensoitavaksi samassa yhteydessä työvoimaviranomaisille. Näin ollen palveluprosessiin ehdotettujen muutosten yhteydessä kuntien peruspalvelujen valtionosuuksia esitetään vähennettäväksi ainoastaan 1,08 miljoonalla eurolla, vaikka työvoimaviranomaisten lakisääteisten tehtävien arvioidaan vähenevän noin 34 miljoonan euron arvosta. Tämä tarkoittaa, että valtio lisäresursoisi työvoimapalveluiden henkilöasiakaspalvelua noin 33 miljoonalla eurolla vuodessa. Tämän lisäpanostuksen myötä työvoimaviranomaisten henkilöasiakaspalveluun liittyvät resurssit vastaisivat työnhakijan palveluprosessin toimeenpanossa edellytettävien lakisääteisten tehtävien määrää.

Edellä mainitussa hallituksen esityksessä ehdotetaan työvoimaviranomaisille harkintavaltaa täydentävien työnhakukeskustelujen järjestämiseen. Tällä pyritään mahdollistamaan henkilöresurssien kohdentaminen nykyistä enemmän niiden asiakkaiden palveluun, jotka sitä eniten tarvitsevat. Näin ollen esitetyt lakimuutokset edesauttaisivat resurssien kohdentamista myös esitetyn toimeentulotukiuudistuksen (HE 116/2025 vp) myötä työvoimaviranomaisten asiakkuuteen tulevien henkilöiden palveluun.

Asiakkaiden työkyvystä

Hallitusohjelman mukaisesti osatyökykyisten työllistymistä edistetään, ja työtön on harvoin kykenemätön mihinkään työhön. Jos esimerkiksi henkilön työkyvystä on epäselvyyttä, sitä voidaan selvittää. Myös työttömälle henkilölle voidaan kirjoittaa sairauslomaa, mikä antaa näyttöä ammatillisen kuntoutuksen tarpeen arviointiin. Kunkin viranomaisen tulisi tunnistaa oma toimivaltansa sekä velvollisuutensa tehdä yhteistyötä. Työkyvyn tuen ja myös ammatillisen kuntoutuksen palvelujärjestelmää voi olla tarpeen tarkastella kokonaisuutena, mutta tämä on pidemmän aikavälin kehityssuunta. Työllisyyden edistämisessä viranomaisten ei pitäisi ottaa käyttöön toimia, jotka syrjäyttävät työnhakijoita. Lain mukaan henkilöasiakkaan tulee työnhakijana antaa tarpeellinen selvitys työkyvystään, mutta työkyky ei vaikuta henkilön oikeuteen olla työnhakijana.

Työvoimaviranomaisilla on jatkossakin harkintavaltaa esimerkiksi työnhakuvelvoitteen asettamisen osalta.

Kuntien rahoitusvastuusta työttömyysetuuksista

Kuntien laajentuneella työttömyysetuuksien rahoitusvastuulla kannustetaan kuntia mahdollisimman kustannustehokkaisiin palveluihin siten, että kunta hyötyy, kun henkilö poistuu työttömyysetuudelta työllistyessään avoimille työmarkkinoille. Rahoitusvastuun laajeneminen on korvattu kunnille pysyvällä valtionosuuden lisäyksellä, jonka taso määräytyi vuoden 2023 toteutuneiden työttömyysetuusmenojen perusteella.

Uudistuksesta päätettäessä on kunnille kohdennettu rahoitusta siis erikseen palveluiden järjestämiseen ja erikseen laajenevaan rahoitusvastuuseen kohdentuen, vaikka molemmat erät sisältyvät kuntien yleiskatteelliseen valtionosuuteen ja rahan tosiasiallinen kohdentaminen on kuntien päätäntävallassa. Valtionosuusjärjestelmän sisällä laskennallisesti näihin tarkoituksiin kohdentuva rahoitus jaetaan kuntien välillä eri kriteerein. Tarkoituksena ei ole ollut, että kunnat käyttäisivät laskennallisesti palveluihin kohdentuvaa rahoitusta laajentuneisiin työttömyysetuuden maksuosuuksiin, jos näiden määrä ylittää edellä kuvatun rahoitusvastuun laajenemisesta maksettavan kompensaation tason. On hyvin epätodennäköistä, että työttömyysetuuksien rahoitusvastuun määrän tosiasiallinen kasvu vastaisi kompensaation määrää, sillä rahoitusvastuun määrään vaikuttaa lukuisia muita tekijöitä kuin rahoitusmallin muutos. Rahoitusmalli ei myöskään kannusta tällaiseen toimintaan, koska korkean työttömyyden oloissa palvelutoiminnan supistuminen voisi lisätä työttömyyttä ja vastaavasti noususuhdanteessa toimittaessa päinvastaisella tavalla saatettaisiin palveluvolyymia kasvattaa epätehokkaisiin palveluihin.

Palkkatuesta

Syksyllä 2024 voimaan tulleen työttömyysturvalain muutoksen myötä palkkatuettu työ ei enää pääsääntöisesti kerrytä työssäoloa. Näin ollen työvoimapalveluiden järjestämisestä annettussa laissa tarkoitettuun palkkatuettuun työhön ohjaamisella ja tuen myöntämisellä kunta ei voi useimmiten niin sanotusti nollata rahoitusvastuun laskuria. Mikäli palkkatuettu työ on koko-aikaista, henkilö tosin poistuu työttömyysetuudelta tukijakson ajaksi. Koska palkkatuen määrä on vähintään 50 prosenttia työntekijän bruttopalkasta ja kunnan rahoitusvastuu enintään 50 prosenttia peruspäivärahaa vastaavasta määrästä, on koko-aikaisen palkkatuella työllistämisen kustannukset aina suuremmat kuin vastaavalta ajalta maksettavan kunnan työttömyysetuuden rahoitusvastuuosuus. Näin ollen myös palkkatuetun työn osalta, kuten muidenkin työvoimapalveluiden kohdalla, kuntien keskeisenä kannusteena on myöntää palkkatukea tilanteissa, joissa palkkatuki todennäköisesti edistää työllistymistä avoimille työmarkkinoille. Tämä on myös laissa säädetty edellytys palkkatuen myöntämiseen ammatillisen osaamisen parantamiseen.

Olennaista on siis palkkatuen vaikuttavuus.

Useissa palkkatuen vaikuttavuutta arvioineissa tutkimuksissa on havaittu, että yksityisen sektorin työnantajalle myönnetyllä palkkatuella on positiivisia vaikutuksia työllistetyn työssä-oloon ja tuloihin palkkatukijakson jälkeen, mutta kuntasektorille työllistettyjen osalta vastaavia vaikutuksia ei ole havaittu. Palkkatukea kohdennetaan siis niihin tilanteisiin, joilla on havaittu positiivisia työllisyysvaikutuksia. Samalla vähennetään niitä tilanteita, joissa työvoimaviranomaisen tehtävää hoitava kunta myöntäisi itselleen palkkatukea.

Lisäksi on hyvä huomata, että TE-uudistuksessa on nimenomaan myös kannustettu kuntia kehittämään omia työkaluja työllisyyden edistämiseen.

- *Mitä välineitä työllisyysalueilla on työllistää puolitetun toimeentulotuen varaan jääviä pitkäaikaistyöttömiä, joilla ei välttämättä ole tosiasiallisia mahdollisuuksia työllistyä avoimille työmarkkinoille? Kuinka suuresta työttömien joukosta on kyse?*

Asiakkaidensa työllistymisen edistämisessä työllisyysalueilla on käytössään erilaisia lakisääteisiä palveluja (mm. erilaiset koulutukset, valmennukset, työ- ja koulutuskokeilut) sekä työvoimapalvelujen uudistuksen myötä myös kuntien yleisen toimialan puitteissa kehitettyjä työllistymistä tukevia palveluja. Asiakkaiden ohjaaminen näihin palveluihin on työvoimaviranomaisen harkinnan varassa, sillä laki ei määrittele milloin ja missä työmarkkinatilanteessa olevia asiakkaita on mihinkin palveluun ohjattava.

Kaikki työttömät työnhakijat eivät välttämättä työllisty avoimille työmarkkinoille, ainakaan pysyvästi. Työvoimaviranomaisen työssä olisi kuitenkin tärkeää ehkäistä työttömyyden pitkittyminen ja sen myötä ongelmien tai haasteiden kasautuminen. Nykyiset pitkäaikaistyöttömät todennäköisesti tarvitsevat tukea ja portaittain eteneviä palveluja kohti työllistymistä, toisaalta myös työkyvyn selvittelyä ja mahdollisesti tukea eläkkeen hakemiseen. Tuettujen työmahdollisuuksien edistäminen on yksi mahdollisuus osallistaa näitä työttömiä. Yhteistyö esimerkiksi yhteiskunnallisten yritysten ja alueellisten järjestöjen kanssa voi tuoda uusia mahdollisuuksia ja laajentaa ekosysteemiä.

Esitetyn toimeentulotukiuudistuksen (HE 116/2025 vp) myötä työvoimaviranomaisten asiakasmäärä kasvaisi kuukausitasolla noin 16 000 ja vuositasettasolla noin 44 000 työnhakija-asiakkaalla. Tarkempia tietoja näiden asiakkuuteen tulevien henkilöiden palvelutarpeesta ei ole edellä mainitun esityksen valmisteluhetkellä ollut käytössä. Voidaan kuitenkin olettaa, että heidän joukossaan on runsaasti myös korkean palvelutarpeen asiakkaita.

Toimeentulotukiuudistusta koskevan hallituksen esityksen vaikutusten arvioinnin yhteydessä arvioitiin, että edellä kuvatuista uusista asiakkaista ei muodostuisi uutta asiakasryhmää työvoimaviranomaiselle, vaan kyseisten henkilöiden asiakkuus työvoimaviranomaisessa ainoastaan aikaistuisi. Täten lakiuudistus olisi nähtävissä kyseisten asiakasryhmien osalta työvoima-

viranomaisten palveltavaksi ohjaamisen toimeenpanoa tehostavana muutoksena. Hyvä lähtökohta on myös se, että ihmisille annetaan mahdollisuus, eikä katsota passivoivan toimeentulotuen olevan kenellekään paras ensisijainen vaihtoehto.

- *Onko työvoimapalvelujen rahoitusmallissa työvoimaviranomaisilla riittävät kannustimet työn löytämiseen?*

Työvoimapalveluiden järjestämisestä annetun lain (380/2023) 22 §:n 2 momentin mukaan työllisyyden edistämisen valtakunnallinen neuvottelukunta antaa hallituskausittain valtioneuvostolle selvityksen palvelujärjestelmän tilasta. Selvityksessä esitetään arvio palvelujärjestelmän toimivuudesta ja palvelujen järjestämisen edellytysten toteutumisesta, mukaan lukien rahoitusjärjestelmän toimivuus ja järjestämisvastuun kriteerien tarkoituksenmukaisuus. Edellä tarkoitettun selvityksen valmistelu on käynnistymässä ja selvityksen on tarkoitus valmistua loppuvuodesta 2026. Rahoitusjärjestelmää (ml. kannustimet) arvioidaan osana tätä selvitystä, mutta kyseessä ei ole kuitenkaan perinpohjainen analyysi rahoitusjärjestelmän toimivuudesta. Rahoitusmalli on ollut käytössä verrattain lyhyen ajan, mikä osaltaan rajoittaa mahdollisuutta tehdä rahoitusmallin toimivuudesta merkittäviä johtopäätöksiä, mutta sitä voidaan kuitenkin lähtökohdiltaan rahoitusvastuun asteittaisen kiristymisen myötä pitää varsin kannustavana. Rahoitusmallin taloudellisten kannusteiden lisäksi kunnilla voi olla myös muita intressejä edistää työllisyyttä (kuten alueen elinvoima ja kuntalaisten hyvinvointi), joten kannusteiden arviointi ei ole yksiselitteinen kysymys.

- *Mikä on työ- ja elinkeinoministeriön näkemys seuraavista Kuntaliiton esittämistä euro-määräisistä arvioista: Kuntaliiton arvion mukaan työllisyyspalvelut siirtyivät kunnille noin 100 miljoonaa euroa aliresursoituna. Lisäksi Kuntaliitto arvioi, että uusi rahoitusmalli kasvattaa työttömyysturvakustannuksia kuluvana vuonna lähes 100 miljoonalla eurolla yli kompensoidun tason. Kuntaliitto pitää mahdollisena, että perustoimeentulotuen kokonaiskustannukset nousevat jopa miljardiin euroon, mikä merkitsisi kunnille 100–150 miljoonan euron lisämenoja vuonna 2027, koska kunnat rahoittavat puolet perustoimeentulotuen menoista ja kuntien maksuosuus peritään kunnilta kahden vuoden viiveellä. Kuntaliiton esittämä kokonaisarvio on, että TE-uudistuksen rahoitusvaje ja perustoimeentulotuen kasvu voi aiheuttaa kunnille noin 300 miljoonan euron lisäkustannukset.*

Vuonna 2023 kunnille siirtyneiden palveluiden (huomioitu tehtävämuutokset) toteutuneiksi kustannuksiksi on arvioitu noin 624,7 milj. euroa. Jos tehtävämuutoksia ei huomioida, arvioitu vuoden 2023 toteuma olisi noin 685,4 milj. euroa. Siirtyvän rahoituksen määrä tehtävämuutosten jälkeen on noin 589,3 milj. euroa. Ministeriön käsityksen mukaan Kuntaliitto on viitannut

tähän lähes 100 milj. euron erotukseen tehtävämuutoksilla korjaamattoman vuoden 2023 arvioidun toteuman ja siirtyvän rahoituksen välillä perustellessaan näkemystä rahoituksen riittämättömyydestä. Valtaosa erotuksesta selittyy kuitenkin tehtävien vähennyksellä.

Valtion järjestämisvastuun aikana työvoimapalveluihin budjetoidun määrärahan määrä vaihteli paitsi muuttuvien tehtävien myös poliittisesti linjattujen tasomuutosten johdosta. Yksittäisenä budjettivuotena määrärahan käyttö saattoi myös ylittää budjetoidun tason, koska talousarviovuoden määrärahan lisäksi oli käytettävissä edelliseltä vuodelta siirtynyttä määrärahaa. Vuonna 2023 työllisyysmäärärahoilla rahoitettavien palveluiden volyymi oli lähivuosiin verrattuna erityisen korkealla tasolla. Vuoden 2024 toteumaksi on arvioitu kuntien vastuulle siirtyneiden työvoimapalveluiden osalta noin 604,4 milj. euroa eli noin 15,1 milj. euroa (2,6 %) kunnille siirtyvää rahoitusta suuremmaksi. Ero on pienempi kuin valtion järjestämisvastuun aikaisien vuosien 2023 ja 2024 välinen erotus arvioidussa tehtävämuutokset huomioineessa toteumassa (noin 20,3 milj. euroa).

Työttömyysetuus- ja toimeentulotukimenojen budjetointi ja seuranta kuuluu sosiaali- ja terveysministeriön vastuulle. Työ- ja elinkeinoministeriö ei pysty ottamaan kantaa Kuntaliiton arvioihin koskien näiden etuuksien määrän toteumaa vuonna 2025 verrattuna kompensoituun tai aiempaan tasoon.

- *Vastuualueen kipupisteet talousarvioesityksessä*
- *Pyydämme myös ennakoimaan talousarviota täydentävän hallituksen esityksen keskeistä sisältöä TEMin hallinnonalan osalta (koko PL 32 poislukien elinkeinoministerin vastuualue, josta kuuleminen 12.11.)*

Momentille 32.01.10 Digitalisaation kehittäminen (siirtomääräraha 3 v) ehdotetaan 1 995 000 euron lisämäärärahaa erilaisiin tietojärjestelmämuutoksiin varsinaisen talousarvioesityksen 4 575 000 euroon nähden. Tietojärjestelmämuutokset liittyvät hallituksen esityksiin eduskunnalle työnhakijan palveluprosessin ja työnvälityspalveluiden kehittämistä koskevaksi lainsäädännöksi (HE 108/2025 vp), yleistukea koskevaksi lainsäädännöksi (HE 112/2025 vp) ja laeiksi toimeentulotuesta annetun lain, sosiaali- ja terveydenhuollon asiakastietojen käsittelystä annetun lain 64 §:n ja kuntouttavasta työtoiminnasta annetun lain 10 §:n muuttamisesta (HE 116/2025 vp). Ehdotetut lisämäärärahat tulisivat elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten kehittämis- ja hallintokeskuksen (KEHA-keskus) käytettäväksi työnhakijan valtakunnallisen asiakastietojärjestelmän kehittämiseen. Varsinaisessa talousarvioesityksessä esitetyn määrärahan ja täydentävässä talousarvioesityksessä työnhakijan palveluprosessia koskeviin tietojärjestelmämuutoksiin ehdotettujen lisämäärärahojen yhteismäärä on 4 570 000 euroa, joka vastaa vuoden 2025 toisessa lisätalousarviossa momentilla 32.30.51 (Julkiset työvoima- ja yritys-

palvelut, siirtomääräraha 2 v) peruutetun määrärahan määrää. Peruutettu määräraha ehdotetaan budjetoitavaksi muuhun työvoimapalveluita tukevaan toimintaan edellä kuvatulla tavalla.

Lisäksi talousarvioon ehdotetaan lisättäväksi uusi momentti 32.30.56 Valtionavustus työllisyyden edistämiseen ja osaamisen kehittämiseen äkillisessä rakennemuutoksessa (siirtomääräraha 2 v). Momentille ehdotetaan 5 milj. euron suuruista määrärahaa, joka olisi tarkoitettu käytettäväksi elinvoimakeskuksen valtionavustuslain (688/2001) nojalla myöntämään valtionavustukseen työllisyyden edistämisen ja osaamisen kehittämisen toimiin äkillisissä rakennemuutostilanteissa.