Työ- ja elinkeinoministeriö
Arbets- och näringsministeriet

Eduskunnan valtiovarainvaliokunnalle

Lausunto
22.10.2024

Valtiovarainvaliokunnan työ- ja elinkeinojaosto; kuuleminen 23.10.2024

HALLITUKSEN ESITYS EDUSKUNNALLE VALTION TALOUSARVIOKSI VUODELLE 2025 TYÖVOIMAPALVELUJEN JÄRJESTÄMISVASTUUN SIIRRON NÄKÖKULMASTA

Työvoimapalveluiden järjestämisvastuun siirto

Julkisilla työvoimapalveluilla turvataan osaavan työvoiman saatavuutta ja työtä hakevien mahdollisuuksia saada työtä sekä edistetään uuden yritystoiminnan syntymistä, yritysten toimintaedellytyksiä ja työelämän laatua. Julkisina työvoimapalveluina järjestetään työnvälityspalveluja, tieto-, neuvonta- ja ohjauspalveluja (työttömyyteen ja työllistymiseen liittyvissä asioissa), työnhaku-, työhön- tai uravalmennusta, valmennusta yrityksille työntekijän rekrytointiin, työvoimakoulutusta ja muutosturvakoulutusta. Julkisiin työvoimapalveluihin kuuluvat myös henkilöasiakkaan palveluprosessiin liittyvät asiantuntija-arvioinnit, työ- ja koulutuskokeilut, työttömyysetuudella tuettu työnhakijan omaehtoinen opiskelu sekä työnantajalle ja henkilöasiakkaalle myönnettävät tuet ja korvaukset.

Julkisten työvoimapalveluiden järjestämisvastuu siirtyy valtion työ- ja elinkeinotoimistoilta kunnille ja kuntien muodostamille yhteistoiminta-alueille 1.1.2025. Työllisyysalueita tulee olemaan yhteensä 45, joista kaksi toimii kuntayhtymänä, 39 vastuukuntamallilla ja neljässä alueen muodostaa yksi kunta. Palveluiden siirron tarkoituksena on tuoda palvelut lähemmäksi asiakkaita sekä tarjota kunnille mahdollisuus järjestää ja kehittää myös lakisääteisiä palveluita täydentäviä kuntien omia palveluita, jotka vastaavat alueen ja kuntalaisten tarpeisiin.

Nykyiset työ- ja elinkeinotoimistot lakkautetaan ja valtaosa niiden henkilöstöstä siirtyy kuntiin hoitamaan työvoimapalveluiden järjestämistehtävää. Myös elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksista (ELY-keskukset) sekä niiden hallintokeskuksesta (KEHA-keskus) siirtyy henkilöstöä kunnille siirtyvien tehtävien hoitamiseen. KEHA-keskus vastaa jatkossakin työvoimaviranomaisten käytössä olevasta asiakastietojärjestelmästä sekä sähköisistä työvoimapalveluista valtakunnan tasolla. KEHA-keskus tarjoaa myös oikeudellista tukea työvoimapalveluiden järjestämisestä annetun lain soveltamiseen. Lisäksi työttömyysturvatehtävien vaativat asiantuntijalausunnot ja palkkaturvatehtävät ovat jatkossakin valtion tehtäviä. TE-palveluihin liittyvät maksatustehtävät siirtyvät puolestaan kuntien vastuulle. TE-asiakaspalvelukeskuksen neuvonta- ja asiakaspalvelutehtävät siirtyvät kuntiin siltä osin, kun palvelut siirtyvät kuntien tehtäväksi.

Olennainen osa uudistusta on uusi rahoitusmalli, joka kannustaa kuntia kehittämään ja tarjoamaan tehokkaita palveluita. Nykyisin kunnat rahoittavat osan omien kuntalaistensa työmarkkinatuesta. Työvoimapalveluiden järjestämisvastuun siirron yhteydessä rahoitusvastuu laajennetaan koskemaan myös peruspäivärahaa ja ansiopäivärahaa saavia kuntalaisia. Samalla rahoitusvastuu aikaistuu siten, että rahoitusvastuu alkaa jo 100. etuuspäivästä nykyisen 300. työmarkkinatukipäivän sijasta. Rahoitusvastuu on kuitenkin aluksi nykyistä alhaisempi ja kasvaa asteittain nykyiselle 50 prosentin tasolle. Nykyinen korkein luokka (70 prosenttia) poistuu kokonaan. Nykyisestä poiketen kunnan rahoitusvastuu jatkuu myös työllistymistä edistävän palvelun aikana. Rahoitusmallilla kannustetaan kuntia mahdollisimman kustannustehokkaisiin palveluihin siten, että kunta hyötyy, kun henkilö poistuu työttömyysetuudelta työllistyessään avoimille työmarkkinoille.

Rahoitusvastuun laajeneminen korvataan kunnille pysyvällä valtionosuuden lisäyksellä, jonka taso määräytyy vuoden 2023 toteutuneiden työttömyysetuusmenojen perusteella. Rahoitusvastuun laajenemisen korvausta ei tarkisteta jälkikäteen, mutta se seuraa etuuksien indeksitarkistusta. Kansaneläkeindeksi on kuitenkin hallitusohjelman mukaisesti jäädytetty vuosille 2024–2027. Mikäli myöhempinä vuosina työttömyysetuuden perusosaan kohdentuu indeksikorotus, myös edellä kuvattua rahoitusvastuun laajenemisen kompensaatiota korotetaan vastaavalla määrällä.

Työvoimapalveluiden järjestämisvastuun siirron vaikutukset talousarvioon

Kunnille muodostuu työvoimapalveluiden järjestämisestä uusi valtionosuustehtävä, jonka rahoitus kohdennetaan kunnille peruspalveluiden valtionosuuden kautta. Uusiin ja laajeneviin tehtäviin myönnetään uudistuksen voimaantulovaiheessa täysimääräinen valtionosuusrahoitus koko maan tasolla. Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että valtionosuuksiin siirretään se määrä rahoitusta, joka olisi budjetoitu valtion talousarviossa työvoimapalveluiden järjestämiseen, mikäli valtio edelleen vastaisi työvoimapalveluiden järjestämisestä vuonna 2025.

Vaikka koko maan tasolla uusiin ja laajeneviin tehtäviin osoitetaan uudistuksen voimaantulohetkellä täysimääräinen valtionrahoitus, alueellisesti rahoitus jakautuu nykyisestä poikkeavalla tavalla. Uuden tehtävän valtionosuusrahoitus kohdentuu kuntiin kahden kriteerin kautta, joilla on molemmilla yhtä suuri painoarvo. Työikäisen väestön määrä (18–64-vuotiaat) muodostaa yhden kriteerin ja toinen rahoitusta kohdentava kriteeri on laajan määritelmän mukainen työttömien määrä, joka käsittää sekä työttömät työnhakijat että palveluissa olevat. Tämän lisäksi malliin sisältyy kotoutumiskoulutusta koskeva poikkeus, jonka rahoitus kohdennetaan vieraskielisyyskriteerin kautta. Samalla mahdollisuus myöntää eri puolille Suomea harkinnanvaraisesti lisämäärärahaa vuoden aikana poistuu.

Määrärahan käyttöön tulee kuitenkin aiempaa enemmän joustavuutta. Kunnat voivat halutessaan budjetoida laskennallisesti työvoimapalveluihin kohdentuvaa valtionosuutta suuremman tai pienemmän summan palveluiden järjestämiseen. Lisäksi työvoimapalveluiden järjestämiseen kohdentuvaa rahoitusta voidaan kunnissa käyttää olennaisestikin nykyisestä poikkeavalla jakaumalla eri palveluiden välillä. Koska määrärahaa ei ole nykyisestä poiketen budjetoitu ennalta erikseen palveluihin (ja osin tiettyihin palveluihin) ja toimintamenoihin, on kunnilla paljon valtaa päättää, miltä osin ne käyttävät rahaa omaan henkilöstöön tai omaan tuotantoon ja minkä verran ostopalveluihin. Valtiolla ei ole ollut esimerkiksi omaa koulutus- tai valmennustuotantoa ja nämä palvelut on hankittu ulkopuolisilta palveluntuottajilta.

Rahoituksen määrä suhteessa palvelutarpeeseen

Lähes kaikki julkiset työvoimapalvelut perustuvat työvoimapoliittiseen harkintaan, joten asiakkaalla ei ole niihin subjektiivista oikeutta. Työvoimaviranomaisen harkintavalta ohjaa pitkälti sitä, kuinka paljon ja mihin palveluihin asiakkaita ohjataan tai heillä on mahdollista päästä. Palveluiden kokonaiskustannukset riippuvat siis pitkälti harkinnanvaraisten palveluiden volyymista ja palvelurakenteesta. Poikkeuksena ovat 55 vuotta täyttäneiden työllistämistuki sekä muutosturvakoulutus, jotka on tarjottava asiakkaalle, jos laissa säädetyt edellytykset täyttyvät. Ensimmäisen osalta rahoitus siirtyy budjetoidun suuruisena valtionosuuksiin, mutta tähän mennessä toteumat ovat olleet huomattavasti budjetoitua alhaisemmat. Jälkimmäisen rahoittaa puolestaan työllisyysrahasto, joten muutosturvakoulutuksen kustannuksia ei ole huomioitu valtionosuuksiin siirtyvänä rahoituksena. Näiden lisäksi työvoimaviranomaisilla tulee olemaan muun muassa työttömän työnhakijan palveluprosessiin, neuvontaan ja työttömyysturvaan liittyviä velvoitteita, joiden toteuttamiseen työvoimaviranomaiset tarvitsevat henkilöstöä. Lakisääteisten velvoitteiden määrä ei kuitenkaan kasva nykyisiin valtion viranomaisten velvoitteisiin nähden. Toimintamenot muodostavat noin 43 prosenttia ja 55 vuotta täyttäneiden työllistämistuki noin 3 prosenttia kuntien valtionosuuksiin siirtyvästä rahoituksesta. Toimintamenoilla on rahoitettu myös kaikkien harkinnanvaraisten palveluiden järjestämiseen liittyvä hallinnollinen työ ja siihen liittyvät kustannukset pl. itse palveluiden suorat kustannukset.

Siirtyvästä rahoituksesta siis 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 tasoksi tehtävän hoitamiseen.

Valtion järjestämisvastuun aikana työvoimapalveluihin budjetoidun määrärahan määrä on vaihdellut paitsi muuttuvien tehtävien myös poliittisesti linjattujen tasomuutosten johdosta. Lisäksi yksittäisenä budjettivuotena määrärahan käyttö on voinut ylittää budjetoidun tason, koska talousarviovuoden määrärahan lisäksi on ollut käytettävissä edelliseltä vuodelta siir-

tynyttä määrärahaa. Esimerkiksi vuonna 2023 siirtyvien palveluiden (huomioitu jäljempänä kuvatut tehtävämuutokset) toteutuneiksi kustannuksiksi on arvioitu noin 624,7 milj. euroa. Siirtyvän rahoituksen määrä on noin 589,3 milj. euroa. Vuonna 2023 työllisyysmäärärahoilla rahoitettavien palveluiden volyymi oli kuitenkin lähivuosiin verrattuna erityisen korkealla tasolla, mikä käy ilmi ao. taulukosta. Kuluvan vuoden osalta vertailukelpoisia kustannustietoja saadaan vasta keväällä 2025.

Taulukko 1. Työllisyysmäärärahoilla rahoitetuissa palveluissa olevien henkilöiden määrä keskimäärin kuukauden lopussa vuodesta 2019 alkaen

Palvelu	2019	2020	2021	2022	2023	1-8/2024
Palkkatuki	18 050	16 553	19 456	23 397	26 469	27 515
Starttiraha (muut kuin työttömät)	2 219	2 450	3 504	3 978	4 062	4 057
Työvoimakoulutus (muu kuin koto)	4 981	4 347	4 401	4 875	4 818	4 373
Kotoutumiskoulutus	6 105	6 555	6 718	6 228	8 078	9 173
Valmennus	4 987	7 054	5 932	7 877	9 712	8 332
Yhteensä	36 342	36 959	40 011	46 355	53 139	53 450

Järjestämisvastuun siirrosta päättämisen jälkeen siirtyvään tehtäväkokonaisuuteen on tehty eräitä sisällöllisiä muutoksia, jotka on huomioitu siirtyvän rahoituksen määrässä. Siirtyvää rahoitusta eritellään tarkemmin seuraavassa kappaleessa. Myös mahdolliset muut tulevaisuudessa toteutettavat tehtävämuutokset on tarkoitus huomioida valtionosuusrahoituksen määrässä. Poistuvat tehtävät huomioitaisiin rahoitusta vähentävinä ja uudet tehtävät rahoitusta kasvattavina. Kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain (618/2021) 21 §:n mukaan uusissa ja laajentuvissa valtionosuustehtävissä valtionosuus on 100 prosenttia uusien ja laajentuvien tehtävien laskennallisista kustannuksista, ellei valtionosuustehtäviin tehdä vastaavan suuruisia vähennyksiä. Vaikka työvoimapalveluiden järjestämistehtävä ja sen niin sanottu laskennallinen arvo pohjautuu pääosin harkinnanvaraisiin tehtäviin, määritettäisiin jonkin palvelun poistamiselle tai lisäämiselle työvoimapalveluiden järjestämisestä annettuun lakiin laskennallinen arvo, minkä määrällä valtionosuusrahoituksen määrää muutettaisiin. Tällä periaatteella eduskunnassa on käsiteltävänä hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi työvoimapalveluiden järjestämisestä annetun lain ja valmiuslain muuttamisesta (HE 120/2024 vp) palkkatuen myöntämisen edellytyksiä koskevien ehdotusten osalta.

Koonti talousarviosta siirrettävistä määrärahoista sekä siirron pohjana oleva hallituksen esitys ja vahvistettu laki

Määrärahaa ehdotetaan siis budjetoitavaksi kuntien peruspalvelujen valtionosuuksiin vastaava määrä kuin sitä olisi budjetoitu valtion virastoille,

mikäli valtio edelleen vastaisi tehtävien järjestämisestä. Nykyisin työvoimapalveluita rahoitetaan valtion talousarvion momenteilta 32.30.51 Julkiset työvoima- ja yrityspalvelut (siirtomääräraha 2v), 32.30.55 Toimet työurien pidentämiseksi (arviomääräraha), 33.20.50 Valtionosuus työttömyysetuuksien ansioturvasta ja vuorottelukorvauksesta (arviomääräraha), 33.20.52 Valtionosuus työttömyysetuuksien perusturvasta (arviomääräraha), 32.01.02 Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten toimintamenot (siirtomääräraha 2v) ja 32.01.03 Työ- ja elinkeinotoimistojen toimintamenot (siirtomääräraha 2v). Edellä mainituista momenteista momenteilta 33.20.50 ja 33.20.52 siirretään valtionosuuksiin ainoastaan palkkatukeen ja starttirahaan budjetoidut määrärahat. Palkkatukea ja starttirahaa on rahoitettu vuodesta 2017 alkaen osin työttömyysetuusmäärärahoista työllisyysmäärärahojen lisäksi.

Työttömyysetuusmäärärahoista rahoitetaan myös työvoimapalveluiden ajalta maksettavia työttömyysetuuksia. Vuodesta 2025 alkaen palveluiden aikaisen työttömyysetuuden rahoitusvastuu jakautuu kunnan ja valtion välillä samoin kuin henkilön ollessa työttömänä. Nykyisin kunnalla ei ole rahoitusvastuuta työllistymistä edistävän palvelun ajalta. Aktivointiasteeseen luettavista palveluista työkokeilu, omaehtoinen opiskelu työttömyysetuudella sekä kuntouttava työtoiminta eivät kuluta suoraan työvoimapalveluiden järjestäjän määrärahaa, vaan palveluiden kustannukset koostuvat pääosin palvelun aikaisista etuusmenoista sekä työvoimapalveluiden henkilöstön asiakasohjaukseen ja palveluiden seurantaan käyttämästä ajasta. Näiden palveluiden järjestämisen kustannukset kohdentuvat muille tahoille.

Tutkintoon johtavan työvoimakoulutuksen rahoitus siirtyi momentilta 32.30.51 rahoitettavaksi opetus- ja kulttuuriministeriön pääluokasta maksettavien valtionosuuksien kautta vuonna 2018. Opetus- ja kulttuuriministeriö ei erittele tilastoissa, miltä osin opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalan valtionosuusrahoitus tosiasiassa kohdentuu työvoimakoulutuksiin. Uudistusta toimeenpantaessa muutos huomioitiin 90 miljoonan euron suuruisena siirtona. Myös Pohjois-Kalotin koulutussäätiöltä hankitun koulutuksen rahoitus (1,7 miljoonaa euroa) siirtyi opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalalle. Opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalalle on siirretty aiemmissa kehyksissä myös 10 miljoonaa euroa jatkuvan oppimisen ja osaamisen kehittämiseen. Edellä kuvatuin osin työllistymistä edistävien palveluiden rahoitus säilyy opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalalla. Lisäksi työvoimakoulutuksena järjestettävän pakolaisten kotoutumiskoulutuksiin budjetoitu määräraha jää työ- ja elinkeinoministeriön pääluokkaan. Pakolaisten kotoutumiskoulutusten rahoitus jää valtion talousarvioon noin 24 miljoonan euron suuruisena.

Pääosin työvoimapalveluiden järjestämisvastuun siirrosta ja siirtyvien palveluiden kokonaisuudesta on päätetty edellisen vaalikauden lopulla työvoimapalveluiden järjestämisestä annetun lain ja kotoutumislain kokonaisuudistuksen hyväksymisen yhteydessä. Määrärahasiirrot on tehty tämän jälkeen kehyksiin noudattaen edellä kuvattua kustannusneutraalisuuden periaatetta. Tämän jälkeen kuluvalla vaalikaudella tehtäväkokonaisuuteen on kuitenkin tehty hallitusohjelman mukaisia muutoksia, jotka on huomioitu kehyksessä. Muutokset koskevat maahanmuuttajaäitien aseman parantamista (+4,94 milj. euroa), kuntien työllistämisvelvoitteen kumoamista (-18,65 milj. euroa) sekä työllisyysmäärärahojen alentamista (-37 milj. euroa). Edellä mainittuja tehtävämuutoksia koskevista hallituksen esityksistä kaksi ensimmäistä on jo käsitelty eduskunnassa ja työllisyysmäärärahojen alentamista vastaavaa tehtävämuutosta koskeva esi-

tys on annettu eduskunnalle budjettilakiesityksenä (HE 120/2024 vp). Esityksessä ehdotetaan muutoksia kuntien ja kuntayhtymien mahdollisuuteen saada palkkatukea.

Momentti, jolta siirretään	**Määrärahan kuvaus**	**Määrä, €**	**HE ja laki, jos hyväksytty**
32.01.03	TE-toimistojen toimintamenojen siirto kunnille	246 053 000	HE 207/2022 vp, L 380/2023
32.30.51	Julkisten työvoima- ja yrityspalveluiden rahoituksen siirto kunnille	202 711 000	HE 207/2022 vp, L 380/2023
32.30.55	Työurien pidentämistä koskevien toimien rahoituksen siirto kunnille	38 650 000	HE 207/2022 vp, L 380/2023
32.01.02	ELY-keskusten toimintamenojen siirto kunnille	6 880 000	HE 207/2022 vp, L 380/2023
33.20.50	Palkkatuen ja starttirahan rahoitusosuus työttömyysetuuksien ansioturvasta	39 000 000	HE 207/2022 vp, L 380/2023
33.20.52	Palkkatuen ja starttirahan rahoitusosuus työttömyysetuuksien perusturvasta	136 000 000	HE 207/2022 vp, L 380/2023
Yhteensä		**669 294 000**	
32.50.03	Kotoutumislain kokonaisuudistus	11 575 000	HE 208/2022 vp, L 681/2023
32.50.30	Kotoutumislain kokonaisuudistus (siirto momentilta 32.50.30)	1 050 000	HE 208/2022 vp, L 681/2023
28.90.30	Kotoutumiskoulutuksen rahoituksen siirto osittain osaksi laskennallista korvausta	-23 965 000	HE 208/2022 vp, L 690/2023
Yhteensä		**657 954 000**	
	Maahanmuuttajaäitien aseman parantaminen (HO 2023)	4 940 000	HE 21/2024 vp, L 322/2024
	Pakolaiskiintiön lasku 500 henkilöön, kotoutumiskoulutus (HO 2023)	-913 000	HO-linjaus, päätetään TAE:n yhteydessä
	Ruotsinkielinen kotoutumiskoulutus (HO 2023)	500 000	Ei säädösmuutosta
	Työllisyysmäärärahojen alentaminen (HO 2023)	-37 000 000	HE 120/2024 vp
	Kuntien työllistämisvelvoitteen kumoaminen (57 vuotta täyttäneet työttömät työnh	-18 650 000	HE 13/2024 vp, L 398/2024
Yhteensä, josta		**606 831 000**	
Työvoimapalveluiden osuus		**589 266 000**	
Kotoutumisen osuus		**17 565 000**	

LIITE

PPT-esitys: Vuoden 2025 valtion talousarvioesitys ja työvoimapalveluiden siirto kunnille

Laati: Ville Heinonen, johtava asiantuntija