Tampereen kaupunki

Eduskunnan työelämä- ja tasa-arvovaliokunta

HE 99/2025 vp
Hallituksen esitys eduskunnalle valtion talousarvioksi vuodelle 2026 – asiantuntijalausunto

Työvoimapalvelujen rahoitus

TE-uudistuksen yhteydessä tuli voimaan uusi rahoitusmalli ja muutokset kuntien peruspalvelujen valtionosuuteen. Kunnille kompensoitiin siirtyvien palvelujen rahoitus sekä työttömyysturvamenojen maksuvastuun laajeneminen. Palvelurahoitus kohdennetaan osana peruspalvelujen valtionosuutta muodostuen laskennallisten kustannusten kautta, jotka perustuvat työikäisten määrään, laajan työttömyyden määrään sekä vieraskielisyyden määrään. Kuntaliiton arvion mukaan TE-palvelut siirtyivät kunnille noin 100 M€ alirahoitettuna. Tämän lisäksi kuntien työttömyysturvaan liittyvä uusi rahoitusmalli on ylittämässä kompensoidun tason vajaalla 100 M€:lla. TE-palvelujen rahoitus palvelujen siirtyessä kuntiin oli Tampereen seudun työllisyysalueen osalta noin 10 M€ (noin 13%) alimitoitettu verrattuna valtiolta siirtyneisiin kustannuksiin. Vuoden 2026 valtionosuusrahoitus perustuu vuoden 2024 tilastoihin. Uudistuksen piti olla kunnille kustannusneutraali. Palvelurahoituksessa on jatkuvasti kahden vuoden viive, eikä rahoitus vastaa sen ajankohdan palvelutarpeeseen, jonka perusteella palvelujen kustannukset toteutuvat.

HE 99/2025 vp kohdassa 2.4 (s. 93) todetaan, että TE-uudistuksen seurauksena kuntahallinto on aiempaa suhdanneherkempi, sillä nyt tulojen lisäksi myös menot reagoivat työllisyyskehitykseen. Suhdanneherkkyys korostuu työttömyysturvamenojen rahoitusmallissa, jossa rahoitus betonoitiin tiettyyn ajanhetkeen, eikä rahoitus muutu työttömien tai muunkaan määrän mukaan. TE-uudistuksessa kunnille osoitettu työttömyysturvamenojen kompensaatio perustuu vuoden 2023 työttömyystietojen mukaiseen poikkileikkaustilanteeseen. Rahoitusta ei siis tarkisteta, esimerkiksi vuosittain. Valtionosuusrahoituksessa on Tampereen seudun työllisyysalueen osalta merkittävä vaje vuoden 2026 arvioituun kustannustasoon nähden. Tampereen seudun työllisyysalueen kunnat joutuvat lisärahoittamaan työvoimapalveluja vuosittain noin 30 M€:lla. Rahoitus ei huomioi toimintaympäristön muutoksia, esimerkiksi työttömyystilanteen tai asukasmäärän osalta. Nykyinen

Tampereen kaupunki
Työllisyys- ja kasvupalvelut
Tullikatu 6, 3.krs
33100 Tampere

suhdannetilanne on osoittanut rahoitusmallin haasteet. Näillä tekijöillä on kuitenkin todellisuudessa merkittävä kytkös aiheutuviin kustannuksiin. Kasvukaupunkien ja kasvavien alueiden kustannuspaine kasvaa, vaikka työttömyys kääntyisi laskuun. Tampereen kaupunki katsoo, että työttömyysturvamenojen rahoituksessa tulisi huomioida toimintaympäristön muutokset, kuten väestömäärän kehitys sekä suhdannevaihtelut tilanteissa, joissa työttömyys nousee.

Kokonaisuutena kannustava rahoitusmalli aiheuttaa haasteen kaupungin talouden ennustettavuuteen. Palvelurahoituksen viive, työttömyysturvan maksuosuuden rahoituksen reagoimattomuus toimintaympäristön muutoksiin sekä työttömyystilanteen pohjalta aiheutuvat äkilliset muutokset työttömyysturvamenoissa aiheuttavat kustannusvaikutuksia, joita on hyvin haastavaa ennakoida kuntien budjetointiprosessin puitteissa.

Vuodelle 2026 valmistellaan useita työllisyyspalveluihin liittyviä lakiuudistuksia, joiden budjettivaikutuksia kuntiin ei Tampereen kaupungin näkökulmasta ole riittävästi huomioitu. Keskeisin lakimuutosten aiheuttama rahoitusvaje aiheutuu toimeentulolakiin esitetyistä muutoksista. Toimeentulolakiin esitetyt muutokset vaikuttavat merkittävästi työllisyyspalvelujen asiakasmäärään ja sitä kautta palvelutarpeisiin, resursseihin ja kustannuksiin. Asiakasmäärän arvioidaan Tampereen seudun työllisyysalueella kasvavan lakimuutoksen pohjalta noin 4 000 asiakkaalla. Laskennallinen kustannusvaikutus on aktivointiasteesta riippuen noin 4-6 M€. **Tampereen kaupungin näkemyksen mukaan valtion tulee kompensoida kunnille etuuskulujen lisäksi lakimuutoksen aiheuttamat palveluiden ja henkilöstöresurssien kustannukset.**

Talousarvioesityksessä todetaan, että hallitusohjelman mukaan hallitus huolehtii, että TE-palvelujen rahoitus, ohjausjärjestelmä ja asiakaspalvelun lainsäädäntö turvaavat kuntien *todelliset mahdollisuudet* kohtaanto-ongelmien ratkaisemisessa kannustinjärjestelmän edellyttämällä tavalla. Edellä kuvatusta johtuen, kuntien todelliset mahdollisuudet vaikuttaa työllisyyden edistämiseen eivät ole toteutuneet hallitusohjelman kirjauksen mukaisesti.

Työvoimapalvelujen vaikuttavuuden tekijöitä

Tampereen seudun työllisyysstrategiaa 2035 on valmisteltu keväästä 2025 alkaen laajassa yhteistyössä eri toimijoiden kanssa. Strategia on hyväksytty Elinkeino- ja osaamislautakunnan työllisyysjaostossa ja tavoitteena on, että se hyväksytään Tampereen kaupunginhallituksessa marraskuussa.

Työllisyysstrategia toimii yhteisenä suunnan näyttäjänä koko työllisyysalueelle, yhdistäen kuntien, oppilaitosten, elinkeinoelämän, järjestöjen ja muiden kumppanuusverkostojen näkemykset ja toimenpiteet jatkuvasti muuttuvassa toimintaympäristössä. Tavoitteena

Tampereen kaupunki
Työllisyys- ja kasvupalvelut
Tullikatu 6, 3.krs
33100 Tampere

on yhteinen ja tavoitteellinen kokonaisuus, joka ohjaa työllisyyden edistämistä konkreettisilla toimenpiteillä.

Työllisyysstrategian visiona on kasvu ja keskeisenä toimintaperiaatteena työmarkkinoiden kysyntään vastaaminen. Kasvun edistämisellä tavoitellaan työpaikkojen ja työllisten kasvua sekä korkeaa ja laadukasta työllisyysastetta. Työllisyyttä edistetään ja työvoimapalvelut toteutetaan laajasti kysyntälähtöisinä. Työllisyysstrategian rinnalla on laadittu Kansainvälisen työvoiman saatavuuden ja pitovoiman tiekartta, joka osaavan työvoiman turvaamista tulevina vuosina. Lisäksi valmistelussa on välityömarkkinaohjelma. Työllisyysstrategia toimintaperiaatteena on vahvasti yhdessä tekeminen. Jokaisella toimijalla on strategian toimeenpanossa ja työllisyyden edistämisessä oma roolinsa ja tavoitteensa. Strategia luo pohjan Tampereen seudulla vaikuttaville työllisyyden edistämisen toimille.

Näkemyksemme mukaan työvoimapalvelujen vaikuttavuus toteutuu parhaiten, kun talous kasvaa, työvoimalla on kysyntää ja työmarkkinoilla on vetovoimaa. Työnhakijoiden työmarkkinavalmiuksien ylläpitämien on kuitenkin erityisen tärkeää myös heikossa työmarkkinatilanteessa. Työvoiman saatavuuden turvaaminen ja parempaan työmarkkinatilanteeseen ja kysynnän kasvuun varautuminen edellyttävät muun muassa osaamisen ylläpitämisen ja kehittämisen mahdollisuuksien mahdollistamista. Palvelujen vaikuttavuus voi todentua myös pidemmällä aikavälillä.

Työnhakijoiden palveluihin vaikuttavat myös kuntien omat mahdollisuudet kohdentaa rahoitusta kuntien yleisen toimialan puitteissa tuotettavien ns. työllistämistä *tukevien* palvelujen muodossa.

Työnhakijan palveluprosessin (ns. pohjoismainen työvoimapalvelumalli eli POMA) tiukka työvoimaviranomaisen toiminnan sääntely vaikuttaa merkittävästi palvelujen ja resurssien kohdentamiseen ja siten toiminnan vaikuttavuuteen. **Työvoimapalvelujen uudistusta tuleekin jatkaa siten, että työnhakijan palveluprosessin toteuttamisen harkintavaltaa laajennetaan merkittävästi, jotta työvoimaviranomainen voi kohdentaa resurssinsa vaikuttavasti parhaaksi katsomallaan tavalla.** Työllisyyden edistämisen toimia tulee keskittää entistä tehokkaammin työvoimapalvelujen järjestämislain mukaisesti työvoimaviranomaisen ydintehtävään eli työnvälitykseen, osaavan työvoiman saatavuuden turvaamiseen, alkavan yritystoiminnan tukemiseen ja yritysten toimintaedellytysten turvaamiseen. **Työvoimaviranomaisen toiminnan sääntelyn keventäminen ei saa johtaa rahoituksen vähentämiseen**. **Sääntelyn keventämisestä vapautuvat resurssit tulee kohdentaa työvoimaviranomaisen ydintehtävään ja toiminnan vaikuttavuuden kehittämiseen.**

Työvoimapalvelujen vaikuttavuuteen vaikuttavat myös monet lainsäädännöt, joita säädetään eri hallinnon aloilta. Esimerkiksi STM:n toimialueeseen kuuluvat lainsäädäntöuudistukset, kuten toimeentulotukilain uudistus, yleistukilainsäädäntö ja kuntouttavan

työtoiminnan lakimuutos vaikuttavat merkittävällä tavalla työvoimaviranomaisen toimintaan. Näiden lakiesitysten vaikutuksia työvoimaviranomaisen toimintaan ja resusointiin ei ole täysin tunnistettu lainsäädäntöprosessien yhteydessä.

Toimeentulotukilain muutoksen myötä perustoimeentulotuen saajia tullaan ohjaamaan entistä laajemmin kokoaikatyön hakijoiksi, ns. ensisijaisen etuuden piiriin. Asiakasmäärät ja palvelujen järjestämistarpeet kasvavat merkittävästi. Yleistukilainsäädännön myötä työnhakijan asiakasprosessiin on tulossa säännöksiä asiakkaan kasvokkaisen palvelun osalta, työttömyyden pitkittyessä. Lakiesitys vahvistaa asiakasprosessin sääntelyä, jolloin työvoimaviranomaiseen harkintavalta vaikuttavien palvelujen toteuttamiseen säilyy kapeana. Työttömyysturvalainsäädännön seuraamusjärjestelmää kiristetään. Työttömyysturvalain mukaisesta 1. laiminlyönnistä seuraa seitsemän (7) päivän korvaukseton määräaika ja 2. laiminlyönnistä kuuden (6) viikon työssäolovelvoite. Ajatus on, että sanktiot ohjaavat työnhakijoiden toimintaa aktiiviseen suuntaan. Arviomme kuitenkin on, että muutos vaikeuttaa erityisesti heikossa työmarkkina-asemassa olevien asemaa ja lisää työvoimaviranomaisen hallinnollista työtä. Työvoimaviranomaisen tulee varautua myös entistä laajemmin henkilöstön turvallisuuden turvaamiseen erilaisten uhkatilanteiden varalta, joiden voi olettaa lisääntyvän sanktioseurausten myötä. Turvallisuustoimiin varautuminen lisää työvoimaviranomaisen resurssointitarpeita.

Työvoimaviranomaisen tulee kohdentaa palvelujen järjestämisen resurssit vaikuttaviin palveluihin, ei esimerkiksi palveluihin, joiden tavoitetta ohjaa pääsääntöisesti palveluihin osallistaminen tai työssäolovelvoitteen purkaminen. Arviomme on, että erityisesti heikommassa työmarkkinatilanteessa olevien työnhakijoiden kohdalla työssäolovelvoitteet lisääntyvät. Työssäolovelvoitteen purkamisen mahdollisuuksiin vaikuttaa merkittävästi työmarkkinoiden työllistymismahdollisuudet.

Toimeentulotukilain muutos ohjaa perustoimeentulotuen saajia entistä laajemmin ilmoittautumaan ns. ensisijaisen etuuden piiriin ja kokoaikatyön hakijoiksi. Kohderyhmän henkilöistä monella on työkykyyn tai elämäntilanteeseen liittyviä haasteista. Kohderyhmän työllistymisen edistämiseksi tarvitaan vahvoja monialaisia palveluja. Kohderyhmän henkilöistä suurella osalla on ensisijaisena palvelutarpeena sosiaali- ja terveyspalvelujen tarve. Vaikuttavuuden parantamiseksi työvoimaviranomainen tarvitsee asiakastyöhön vahvasti rinnalleen sekä hyvinvointialueen että KELAn sekä näiden organisaatioiden tuottamat, asiakkaiden palvelutarpeiden mukaiset palvelut.

Vuoden 2026 talousarvioesityksessä todetaan, että ”Sosiaali- ja terveyspolitiikkatoimilla tuetaan työllisyysasteen nousua ja työn tuottavuutta huolehtimalla työntekijöiden terveydestä, hyvinvoinnista sekä toiminta- ja työkyvystä.” Talousarvioesityksessä todetaan myös, että ”Hyvinvointi, terveys ja työllisyys sekä niitä tukevat avut ja palvelut vahvistavat kansalaisten osallisuutta ja estävät syrjäytymistä”. Tällä hetkellä sosiaali- ja terveyspalvelujen saatavuudessa on selkeitä palveluvajeita. Tämä heijastuu esimerkiksi kuntouttavan

työtoiminnan saatavuuteen ja TYM-yhteistyöhön eli työvoimaviranomaisen, hyvinvointialueen ja KELAn lakisääteisen työllistymistä edistävän monialaisen yhteistoimintamallin toteuttamiseen. Monialaista palvelua tarvitsevien asiakkaiden työllistymistä ei edistetä pelkästään työvoimaviranomaisen keinoin. Vaikuttavuuden parantamiseksi tarvitaan tiiviimpää ja työnhakijoiden palvelutarpeet huomioivaa monialaisen palvelun resurssoinnin lisäämistä. Monialaista yhteistyötä tarvitsevien asiakkaiden palvelujen saatavuuden turvaamiseksi hyvinvointialueille tulisi asettaa työllistymisen edistämisen kannusteet ja ”korvamerkitä” rahoitusta esimerkiksi kuntouttavan työtoiminnan järjestämiseen ja riittävän henkilöstön määrän turvaamiseen yhdyspintatyöhön. Vuoden 2026 talousarvioesityksessä kuntouttavaan työtoimintaan kohdennettu laskennallinen valtionosuus vähenee edelleen. Tampereen kaupungin näkemyksen mukaan, asiakkaiden laajenevien monialaisen palvelutarpeiden näkökulmasta tämä on huolestuttava suuntaus.

Huolestuttavaa ja kestämätöntä on myös se, että toimeentulotukilain muutoksen myötä lisääntyvän asiakasmäärien tuomia kustannuksia ei ole huomioitu kuntien valtionosuusrahoituksessa rahoituksessa.

Aktivointiaste ja aktiivitoimien kohdentaminen

Yleisenä tulkintana esitetään tällä hetkellä, että aktivointiaste on laskenut työvoimapalvelujen järjestämisen siirryttyä kuntiin. Huomioitavaa kuitenkin on, että aktivointiasteeseen vaikuttavat monet tekijät. Kunnat järjestävät työllistämistä *tukevia* palveluja, esimerkiksi valmennuspalveluja, eikä näihin palveluihin osallistuminen kirjaudu osaksi aktivointiastetta. Työvoimapalvelujen järjestämisen siirryttyä kuntiin, osa kunnista järjestää työllistymistä tukevia palveluja entistä suunnitelmallisemmin, yleisen toimialan palvelutuotantona. Työvoimaviranomaisen yksilöpalveluna järjestämät palvelut eivät myöskään kirjaudu osaksi aktivointiastetta.

Aktivointiaste on suhteessa työttömien määrään. Työttömyyden kasvaessa aktivointiaste laskee, vaikka aktiivitoimet pysyisivät samalla tasolla. Aktiivitoimien järjestämiseen vaikuttavat vahvasti talouden puitteet eli palveluihin kohdennettavien resurssien mahdollisuudet.

Hyvinvointialueiden järjestämisvastuulla olevan kuntouttavan työtoiminnan vähentymisellä on merkittäviä vaikutuksia aktivointiasteeseen. Hyvinvointialueille valtionosuutena kohdennettu kuntouttavan työtoiminnan laskennallinen korvaus vuoden 2026 talousarviossa on laskeva. Tämä vaikuttanee, mahdollisten kuntouttavan työtoiminnan lain uudistusten rinnalla, kuntouttavan työtoiminnan järjestämisen kokonaisuuteen. Myös valtion työllistäminen on vähentynyt merkittävästi ja vuorotteluvapaajärjestelmä on poistunut. Aktivointiasteeseen vaikuttaviin palveluihin on tullut monenlaisia muutoksia.

Heikko työmarkkinatilanne on vaikuttanut työnhakijoiden palkkatukimahdollisuuksiin. Palkkatukimahdollisuuksiin vaikuttavat myös työn murros eli suorittavien ja matalapalkkaisten työtehtävien vähentyminen. Palkkatukimahdollisuuksiin ovat vaikuttaneet myös välityömarkkinoiden rahoituspohjan murentuminen TE-uudistuksen myötä. TE-toimistojen toimiessa välityömarkkinoita ja niiden tuottamia palveluja rahoitettiin ns. työllisyyspoliittisella avustuksella. TE-uudistuksen myötä työllisyyspoliittiset avustukset päättyivät syksyllä 2024. Osa kunnista ovat tämän muutoksen jälkeen tukeneet välityömarkkinatoimijoita erillisellä kuntien avustusrahoituksella, mutta esimerkiksi Pirkanmaalla rahoituksen suuruus ei vastaa työllisyyspoliittisten avustusten suuruutta. Pirkanmaalla ELY-keskus/TE-toimisto kohdensi työllisyyspoliittisiin avustuksiin vuositasolla noin 1,3–1,4 M€. Esimerkiksi Tampereen kaupungin *ns. Työllisyyden edistämisen kohdeavustus* välityömarkkinatoimijoille, vastaavan tyyppiseen työllistymistä tukevaan toimintaan, on 600 000 € vuonna 2025. Huomioitavaa on, että TE-uudistuksen myötä työllisyyspoliittinen avustus rahoitusinstrumenttina päättyi, eikä kuntien valtionosuuksissa ole huomioita tällaista rahoitusmahdollisuutta. Myös erilaiset hankerahoitukset (STEA, nuorten työpaja-avustus, ESR-rahoitus) ovat niukentuneet tai myöntämiskriteerit ovat muuttuneet. Hanke- ja avustuskokonaisuudella on myös vaikutusta aktivointiin ja työllistymisen edistämisen tavoitteisiin.

TE-uudistuksen myötä palkkatukityöllistäminen kuntiin ei ole enää kuntien näkemyksen mukaan rahoituksen näkökulmasta tarkoituksenmukaista. Järjestämisvastuun siirtymisen myötä kunnat työllistävät ilman, että työllistämiseen kytketään palkkatukea. Kuntien velvoitetyöllistämisen lakkauttamisella, palkkatuen myöntämisen kriteereillä ja sillä, että palkkatukityöllistäminen ei pääsääntöisesti kerrytä työssäoloehtoa on vaikutuksia palkkatuen käyttämiseen aktiivitoimenpiteenä. Palkkatuen käyttämiseen vaikuttavat myös kunnan yleisen toimialan puitteissa kuntien itse luomat työllistymismahdollisuudet (esim. kuntien rekrytointilisät).

Tampereen seudun työllisyysalueen aktivointitoimien vaikuttavuus

Kuten edellä on todettu työvoimapalvelujen vaikuttavuuteen ja aktivointiasteeseen vaikuttavat monet tekijät. Tampereen seudun työllisyysalueella on valtakunnallistenkin KEHA-keskuksen arvioiden mukaan onnistuttu hyvin työllisyyspalvelujen järjestämisessä ensimmäisten puolen vuoden tarkastelujaksojen aikana. Tampereen seudun työllisyysasteen aktivointiaste on valtakunnallisen aktivointiasteen keskiarvon yläpuolella, vaikka aktivointiaste on laskenut viime vuoteen verrattuna. Kuten edellä on kuvattu aktivointiasteeseen ja sen vertailuun viime vuosiin, liittyy monenlaista problematiikkaa. Toimintaympäristö on monilta osin muuttunut ja muuttuu edelleen.

Tampereen seudun työllisyysalueen tavoitteena ovat kustannustehokkaat, asiakaslähtöiset ja vaikuttavat palvelut. Lakisääteisten palvelujen vaikuttavuuden kehittäminen on aloitettu. Syksyllä 2025 pilotoidaan vaikuttavuusperusteisia palkkiomalleja ammatillisessa työvoimakoulutuksessa, tavoitteena kehittää tuleviin hankintoihin skaalattavia malleja. Vuodelle 2026 hankittavista valmennuspalveluista kahteen tullaan skaalaamaan aiemmin kunnan yleisen toimialan hankintana kehitetyn innovaatiokumppanuus-hankintamallilla hankitun valmennuspalvelun palkkiomallia. Vaikuttavuusperusteinen palkkiomalli kehitettiin palveluntuottajien ja Työllisyys- ja kasvupalvelujen yhteistyönä, ulkopuolisen konsultin tuella. Tärkeää on, että kustannusvaikuttavuutta pystytään seuraamaan mahdollisimman ajantasaisesti. Kehittämistyö seurannan rakentamiseksi on aloitettu, mutta tämä vaatii myös KEHA-keskukselta seurantamallien kehittämistä.

KEHA-keskukselta saadun tiedon mukaan työvoimakoulutuksien ja valmennusten lukumäärissä on tällä hetkellä merkittävä tilastollinen virhe. Tietojärjestelmästä saatavat luvut ovat työvoimakoulutuksien ja valmennusten osalta todellisuutta matalammat. Ongelma on valtakunnallinen ja sitä yritetään parhaillaan korjata.

Merkittävin lasku palveluihin osallistumisessa on ollut hyvinvointialueen järjestämisvastuulla olevaan kuntouttavaan työtoimintaan osallistumisessa. Työkokeilun ja palkkatuen vähentymiseen ovat todennäköisesti vaikuttaneet suurelta osin heikko työmarkkinatilanne ja työnantajien vastaanottokyvykkyys. Myös rahoituskokonaisuudella on vaikutusta palvelujen järjestämisen mahdollisuuksiin, esimerkiksi työvoimakoulutuksien ja valmennuspalvelujen osalta. Kaikkiaan voidaan todeta, että Tampereen seudun työllisyysalueen palvelut ovat hyvällä tasolla. Uudessa toimintaympäristössä strategisella kumppanuusyhteistyöllä ja vaikuttavuuden kehittämisellä on keskeinen rooli kasvun ja työllisyyden edistämisessä.

Vaikuttavien työllisyyden edistämisen palvelujen kehittäminen edellyttää rahoituksen kattavaa turvaamista mahdollisimman reaaliaikaisesti muuttuvissa työmarkkinatilanteissa, väestön kasvu huomioiden. Työvoimaviranomaisella tulee olla mahdollisuus myös kohdentaa toimintansa vaikuttavasti, harkintansa mukaan. **Tämä edellyttää työvoimapalvelujen uudistamista siten, että sääntelyä ja viranomaisten hallinnollisia prosesseja kevennetään, resursseja ei vähennetä, vaan ne kohdennetaan työvoimavirnaomaisen ydintehtävään eli työnvälitykseen, osaavan työvoiman saatavuuden turvaamiseen, alkavan yritystoiminnan tukemiseen ja yritysten toimintaedellytysten turvaamiseen.** Vaikuttavuus on merkittävästi sidoksissa suhdannevaihteluihin ja työmarkkinatilanteeseen, kasvun mahdollisuuksiin, työikäisen väestön määrän kehitykseen ja osaavan työvoiman saatavuuteen.

Lisätietoja:
Tarja Paulaniemi
kehittämispäällikkö
Tampereen kaupunki
040 679 8954
etunimi.sukunimi@tampere.fi

.