



LUONNOS

TYÖ- JA ELINKEINOMINISTERIÖ
Alueet ja kasvupalvelut –osasto

MUISTIO

LIITE

1/12

29.6.2026

**EHDOTUS VALTIONEUVOSTON ASETUKSEKSI VALTIONAVUSTUKSESTA TYÖVOIMAVIRAN-
OMAISILLE PITKÄAIKAISTYÖTTÖMIEN OSAAMISEN KEHITTÄMISEKSI VUOSINA 2026-2028**

1 Esityksen tausta ja asetuksenantovaltuudet

Pääministeri Petteri Orpon hallituksen vuosien 2027–2030 valtiontalouden kehyspäättöksen linjauksen mukaan hallitus varaa 20 miljoonaa euroa osaamisen kehittämiseen ottamalla käyttöön osaamissetelin täydennyskoulutukseen yli 25-vuotiaille pitkäaikaistyöttömille.

Valtion vuoden 2026 toisessa lisätalousarviossa on myönnetty 19,7 miljoonan euron määräraha pitkäaikaistyöttömien osaamissetelistä aiheutuviin kustannuksiin. Kehyspäättöksessä päätetystä 20 miljoonan euron määrärahasta on varattu 1,5 prosenttia (300 000 euroa) Työllisyys-, kehittämis- ja hallintokeskuksen (jäljempänä KEHA-keskus) ja Uudenmaan elinvoimakeskuksen osaamissetelin myöntämisestä ja maksatuksesta aiheutuviin hallinnollisiin kuluihin.

Määräraha käytettäisiin valtionavustuksena noudattaen valtionavustuslakia (688/2001), tätä asetusta ja valtionapuviranomaisen päätöstä. Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 107 artiklan 1 kohdassa tarkoitetusta valtiontuen käsitteestä annetun komission tiedonannon (2016/C 262/01) mukaan Euroopan unionin (EU) valtiontukisääntöjä ei sovelleta, kun valtio toimii julkisen vallan käyttäjänä tai kun julkisyhteisöt toimivat viranomaisen ominaisuudessaan. Julkisyhteisön voidaan katsoa toimivan julkisen vallan käyttäjänä silloin, kun toiminta kuuluu valtion keskeisiin tehtäviin tai liittyy näihin tehtäviin luonteeltaan, tavoitteeltaan sekä siihen sovellettavilta säännöiltään.

Tässä asetuksessa tarkoitettua avustusta myönnettäisiin työvoimaviranomaisille pitkäaikaistyöttömien osaamisen kehittämiseksi eli osaltaan perustuslain (731/1999) 18 §:n 2 momentissa tarkoitetun julkisen vallan tehtävän hoitamiseksi. Lisäksi työtä hakevien henkilöiden työllistymismahdollisuuksien turvaaminen on työvoimapalveluiden järjestämisestä annetussa laissa (380/2023) säädetty työvoimaviranomaisten tehtäväksi. Tässä asetuksessa tarkoitettua valtionavustusta myönnettäisiin siis julkisen vallan käyttäjälle julkisen tehtävän hoitamiseksi.

Valtionavustuksen saajien eli työvoimaviranomaisten tulisi toiminnassaan noudattaa voimassa olevaa kansallista sekä EU:n kilpailua, hankintoja ja valtiontukia koskevaa sääntelyä. Esimerkiksi, mikäli työvoimaviranomaiset tekisivät tässä asetuksessa tarkoitettua valtionavustuksella ostoja tai hankintoja taloudellista toimintaa harjoittavilta yksiköiltä,

niiden tulisi varmistaa, että kyseiset ostot tai hankinnat noudattaisivat EU:n valtiontukisääntöjä.

Valtionavustuslain 8 §:n mukaan tarkempia säännöksiä lain soveltamisalaan kuuluvan valtionavustuksen talousarvion mukaisesta myöntämisestä, maksamisesta ja käytöstä voidaan antaa valtioneuvoston asetuksella. Lisäksi valtion talousarviosta annetun lain (423/1988) 7 c §:n 1 momentin mukaan tarkempia säännöksiä määrärahan talousarvion mukaisesta käyttämisestä voidaan antaa valtioneuvoston asetuksella.

2 Asian valmistelu

Asetusluonnos on valmisteltu virkatyönä työ- ja elinkeinoministeriössä.

Asetusluonnos on tarkoitus käsitellä Kuntatalouden ja -hallinnon neuvottelukunnassa xx.xx.2026.

3 Nykytila ja keskeiset ehdotukset

Nykytila

Talouden heikko tilanne näkyy pitkäaikaistyöttömyyden voimakkaana kasvuna. Toukokuun lopussa 2026 sellaisten vähintään 25-vuotiaiden henkilöiden, joiden työttömyys on kestänyt edeltäneiden 14 kuukauden aikana vähintään 12 kuukautta, määrä oli yhteensä 148 164 henkilöä (koko Suomi). Eniten pitkäaikaistyöttömiä oli Helsingissä (25 078 henkilöä), Tampereen seudulla (13 735 henkilöä), Turun työllisyysalueella (10 828 henkilöä), Vantaalla (8 719 henkilöä) ja Oulun seudulla (8 372 henkilöä). Lukumäärät perustuvat Työmarkkinatorin tietoihin 31.5.2026.

Työvoimapalveluiden järjestämisestä annetussa laissa säädetään kuntien järjestämisvastuulle kuuluvista julkisista työvoimapalveluista ja niihin liittyvistä tehtävistä. 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, valmennusta, työvoimakoulutusta ja muutosturvakoulutusta.

Julkisiin työvoimapalveluihin kuuluvat myös henkilöasiakkaan palveluprosessiin liittyvät asiantuntija-arvioinnit, kokeilut, työttömyysetuudella tuettu työnhakijan omaehtoinen opiskelu sekä työnantajalle ja henkilöasiakkaalle myönnettävät tuet ja korvaukset. Näistä palveluista erityisesti valmennukset, työvoimakoulutus, muutosturvaturvakoulutus sekä työttömyysetuudella tuettu työnhakijan omaehtoinen opiskelu ovat osamisen kehittämisen kannalta keskeisimpiä.

Julkisiin työvoimapalveluihin ohjautumisen ja hakeutumisen kannalta myös tieto-, neuvonta- ja ohjauspalveluiden rooli on keskeinen. Työvoimakoulutusta järjestetään kuntien itse järjestämänä ja hankkimana koulutuksena. Lisäksi ammatilliseen tutkintoon tai tutkinnon osaan johtavaa työvoimakoulutusta järjestetään opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnon alan valtionosuusrahoitteisena koulutuksena. Tutkintokoulutuksen järjestämisestä työvoimakoulutuksena säädetään ammatillisesta koulutuksesta annetussa laissa (513/2017). Työvoimakoulutuksena järjestetään

myös maahanmuuttajille suunnattua kotoutumiskoulutusta, josta säädetään kotoutumisen edistämisestä annetussa laissa (681/2023).

Opiskelun vaikutuksesta työnhakijan työttömyysturva-oikeuteen säädetään työttömyysturvalaissa (1290/2002). Työttömyysturvalain 2 luvun 10 §:ssä säädetään tyhjentävästi siitä, mitä opintoja pidetään päätoimisina. Näiden opintojen ajalta työnhakijalla ei lähtökohtaisesti ole oikeutta työttömyysetuuteen. Päätoimisena opiskeluna pidetään esimerkiksi ammatilliseen tutkintoon tai alempaan ja ylempään korkeakoulututkintoon johtavia opintoja sekä nuorille tarkoitettuja lukio-opintoja.

Työttömyysturvalain 2 luvun 10 §:ssä säädetystä poiketen työnhakijan opintoja ei pidetä päätoimisina, jos opiskeluaikaisen vähintään kuuden kuukauden vakiintuneen työssäolon tai yritystoiminnan harjoittamisen perusteella voidaan katsoa, ettei opiskelu ole esteenä kokoaikaisen työn vastaanottamiselle. Työnhakijan opintoja ei pidetä päätoimisina myöskään, jos opinnot on aloitettu työsuhteen aikana ja työttömyys johtuu lomautuksesta tai irtisanomisesta taloudellisella tai tuotannollisella perusteella.

Työnhakijan opinnoilla ei ole vaikutusta hänen oikeuteensa saada työttömyysetuutta myöskään muun muassa silloin, jos työnhakija on täyttänyt 25 vuotta ennen opintojen alkamista, opintojen muodostaman kokonaisuuden kesto tai opintojen jäljellä oleva kesto on yhdenjaksoisesti tai jaksotettuna enintään kuusi kuukautta ja opinnot antavat ammatillisia valmiuksia tai tukevat yritystoimintaa. Työnhakijalla on tällä perusteella mahdollisuus opiskella kerran työttömyysetuutta menettämättä, jollei aiempien opintojen kesto ole ollut yhdenjaksoisesti tai jaksotettuna enintään kolme kuukautta. Poikkeusta sovelletaan uudelleen, kun aiemmat opinnot ovat päättyneet ja henkilö on sen jälkeen täyttänyt työttömyyspäivärahan edellytyksenä olevan työssäoloehdon ja työttömyyspäivärahan enimmäisaika on alkanut alusta.

Suomessa erityisenä haasteena on, että koulutusta eniten tarvitsevat osallistuvat siihen vähiten. Koulutus ja osaaminen kasaantuvat, ja täydennys- ja lisäkoulutusta hankkivat eniten ne, joilla on jo entuudestaan keskimääräistä parempi koulutustaso ja työmarkkina-asema. OECD:n arvion mukaan Suomen jatkuvan oppimisen koulutustarjonnassa on puutteita ja työelämärelevanttejä, lyhyitä koulutusvaihtoehtoja on liian vähän. Järjestelmä kannustaa osallistumaan tutkintoon johtavaan koulutukseen, mikä ei kuitenkaan aina ole tarkoituksenmukaista. (OECD, 2020¹)

Selvitysten mukaan osalla toimialoista tutkinto on selvä vaatimus työtehtäviin, mutta osalla aloista tarvetta on nykyistä enemmän spesifeihin osaamistarpeisiin räätälöitäviin nopeisiin tutkinnon osista muodostuviin täydennys- ja muutokoulutuksiin (esim. TEM 2020²). OECD:n toteuttaman arvioinnin mukaan Suomen tulisi muun muassa monipuolistaa koulutustarjontaa, lisätä koulutustarjonnan vastaavuutta työelämän tarpeisiin sekä kehittää räätälöityjä koulutuksia. OECD on suosittanut lisäksi

¹ OECD (2020). Continuous Learning in Working Life in Finland, Getting Skills Right, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/2ffcf66-en>.

² Nyman, J. et al. (2020). Selvitys työllisyyden parantamiseksi toteutettujen lyhytkestoisten koulutusten vaikuttavuudesta. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 2020:26. Työ- ja elinkeinoministeriö ja opetus- ja kulttuuriministeriö, Helsinki. <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-383-471-2>.

lisäämään markkinaehtoisen epäformaalin koulutuksen tarjontaa, vahvistamaan kannusteita osallistua tarkoituksenmukaiseen koulutukseen sekä tarjoamaan kokonaisvaltaisia tieto- ja ohjauspalveluja (OECD 2020).

Myös jatkuvan oppimisen koulutusmarkkinoita Suomessa selvittäneen tutkimuksen (Siltanen et al. 2022³) mukaan useiden selvitysten valossa Suomen jatkuvan oppimisen keskeisimmät haasteet liittyvät koulutustarjonnan ja työelämän vaatimusten väliseen suhteeseen. Viime vuosien koulutusreformit eivät ole riittävästi vaikuttaneet jatkuvan oppimisen tarjonnan lisääntymiseen, ja alueelliset sekä alakohtaiset erot ovat Suomessa suuria. Myös EU:n koulutussektorin agendalla on 2020-luvulla ollut pienten osaamiskokonaisuuksien edistäminen jäsenmaissa.

Keskeiset ehdotukset

Asetuksessa ehdotetaan säädettävän valtionavustuksesta työvoimaviranomaisille pitkäaikaistyöttömien osaamisen kehittämiseksi (niin sanottu osaamisseteli). Osaamissetelin tavoitteena olisi tukea pitkäaikaisyöttömän osaamisen kehittymistä siten, että hänen edellytyksensä työllistyä avoimille työmarkkinoille paranisivat. Valtionavustuksen tarkoituksena olisi kattaa kustannuksia, jotka aiheutuvat työvoimaviranomaiselle pitkäaikaistyöttömien osaamisen kehittämiseksi tarkoitettujen palveluiden järjestämisestä.

Avustus myönnettäisiin työvoimaviranomaiselle ja sen tulisi avustusta käyttäessään noudattaa tässä asetuksessa ja valtionavustuslaissa säädettyä sekä avustuspäätöksessä asetettuja ehtoja. Työvoimaviranomaisella tarkoitettaisiin työvoimapalveluiden järjestämisestä annetun lain 3 §:n 1 momentin 1 kohdan mukaista työvoimaviranomaista, eli kunnan tai kuntayhtymän viranomaista, joka vastaa työvoimapalveluiden järjestämisestä toimialueellaan.

Ehdotetun avustuksen tarkoituksena olisi toteuttaa hallituksen strategista tavoitetta osaavan työvoiman saatavuuden edistämisestä ja työttömyyden vähentämisestä ja se palvelisi ensisijaisesti julkista etua. Toiminta ei olisi luonteeltaan markkinaehtoista eikä siihen liittyisi tulonhankintaa. Omarahoitusosuuden edellyttäminen voisi vaarantaa tavoitteen toteutumisen tai rajoittaa osallistumista, mikä heikentäisi toimenpiteen vaikuttavuutta sekä kohderyhmien yhdenvertaista asemaa. Täysimääräinen valtionavustus olisi näin ollen tarpeen avustuksen tavoitteiden toteuttamiseksi sekä alueellisen yhdenvertaisuuden varmistamiseksi.

Valtionapuviranomaisena toimisi Uudenmaan elinvoimakeskus. Valtionavustuksen maksatuksen, takaisinperinnän ja osin valvonnan tehtävät hoitaisi KEHA-keskus.

Ehdotetulla asetuksella säädettäisiin avustuksen tarkoituksesta, työvoimaviranomaisen ja pitkäaikaistyöttömän määritelmistä, valtionavustuslajista, valtionapuviranomaisesta, avustuksen myöntämisen ja käyttämisen edellytyksistä, avustuksen määrästä, hyväksyttävistä kustannuksista, avustuksen maksatuksesta ja asetuksen voimaantulosta.

³ Siltanen, K. et al. (2022). Jatkuvan oppimisen koulutusmarkkinat Suomessa. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2022:59. Valtioneuvoston kanslia, Helsinki. <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-383-471-2>.

4 Pääasialliset vaikutukset

Vaikutukset pitkäaikaistyöttömiin

Ehdotetulla avustuksella tavoitellaan 10 000–20 000 pitkäaikaistyöttömän saamista osaamista kehittävien palveluiden piiriin. Arvioon liittyisi merkittäviä epävarmuuksia pitkäaikaistyöttömien vaihtelevasta ja usein pitkäkestoisesta ja monialaisesta palvelutarpeesta johtuen. Valtionavustuksen alueellinen jakautuminen tulisi pohjautumaan arvioon pitkäaikaistyöttömien määrästä ja suunnitellaan pitkäaikaistyöttömille tarjottavista osaamisen kehittämisen palveluista. Koska avustusmuoto olisi uusi ja toimeenpanoajaksi rajallinen, on mahdollista, että toteutuma jää edellä arvioitua tavoitetta alhaisemmaksi.

Avustus voitaisiin myöntää sellaisten opintojen tai palveluiden järjestämiseen, jotka voisivat olla samankaltaisia kuin työvoimapalveluiden järjestämisestä annetussa laissa tarkoitetut valmennuspalvelut ja työvoimakoulutus. Avustuksen tarkoituksena olisi lisätä kohderyhmään kuuluvien pitkäaikaistyöttömien osaamisen kehittämisen mahdollisuuksia, mutta se voisi myös jossain määrin korvata muita osaamisen kehittämisen keinoja.

Osaamissetelin myöntäminen voisi esimerkiksi syrjäyttää työttömän työnhakijan ohjaamista pidempikestoiseen palveluun, kuten omaehtoiseen työttömyysetuudella tuettuihin opintoihin, mistä koituisi kustannussäästöjä.

Jotta pitkäaikaistyöttömän työmarkkina-asema ja mahdollisuudet työllistyä avoimille työmarkkinoille paranisivat, edellyttää se usein pidempää palvelupolkua, yksilöllistä tukea ja pitkäkestoista osaamisen kehittämistä. Monelta pitkäaikaistyöttömältä puuttuu perusasteen jälkeiset ammatilliset opinnot tai osaaminen ei vastaa nykyisen työelämän vaatimuksia. Osaamisseteli voisi tuottaa lisäarvoa tilanteissa, jossa pitkäaikaistyöttömän tilanne vaatii erityistä tukea ja yksilöllisiä ratkaisuja oikean palvelun tai palvelupolun tunnistamiseksi. Samoin osaamisseteliä voitaisiin hyödyntää esimerkiksi tilanteissa, jossa työllistymisen esteenä on lyhytkestoinen pätevytymisen tarve, tietyssä ammatissa vaaditun luvan tai pätevyyden suorittaminen tai esimerkiksi tarve kehittää kielellisiä valmiuksia. Syyt pitkäaikaistyöttömyyteen ovat kuitenkin usein moninaisia, mikä vaatisi syvällistä perehtymistä työttömän tilanteeseen ja työttömyyden syihin.

Osaamisseteli voisi tarjota mahdollisuuden kehittää ja tarjota pitkäaikaistyöttömille sellaisia lyhytkestoisia ja räätälöityjä opintoja, jotka eivät johda tutkintoon. Tällaisia voisivat olla esimerkiksi ammatillisen koulutuksen tutkinnon osista muodostuvat osaamiskokonaisuudet, korkeakoulujen pienet osaamiskokonaisuudet tai muut markkinaehtoiset, työelämälähtöiset koulutuskokonaisuudet. Osaamisseteli mahdollistaisi myös yksilöllisten palvelupolkujen kehittämisen, jossa esimerkiksi uraohjaus tai muu valmennuspalvelu yhdistetään lyhytkestoisiin opintoihin. Osaamisseteli voisi tarjota uusia mahdollisuuksia erityisesti tilanteissa, joissa todettu palvelutarve on lyhytkestoinen ja täsmällisesti rajattu. Tällaisia tilanteita voisivat olla esimerkiksi tarve osaamisen kartoittamiseen tai tunnistamiseen, uraohjaukseen tai sellaiseen ammatillisen osaamisen kehittämiseen, joka ei vaadi pitkäkestoista opintoja ja jotka tähtäävät esimerkiksi sellaisen luvan tai pätevyyden suorittamiseen, joka on edellytyksenä tietyssä ammatissa toimimiseen. Pitkäaikaistyöttömissä on

myös korkeakoulutettuja työnhakijoita, jotka voisivat hyötyä pienemmästäkin osaamisen päivittämisestä työmarkkinoilla erottumiseksi, esimerkiksi puhtaaseen siirtymään tai digitaaliseen osaamiseen liittyen.

Osaamisseteli lähettäisi myös oikeansuuntaisen viestin, että osaamisen päivittäminen ja täydentäminen työttömänä on suotavaa ja toivottavaa, ja työnhakijoita halutaan oivalluttaa ymmärtämään oman osaamisen riittävyys ja mahdolliset kehittämistarpeet työmarkkinoilla ja työnhauissa pärjäämiseksi. Osaamisen näkyväksi tekeminen, tunnistaminen ja tunnustaminen parantaisivat hakijoiden itsetuntoa ja työmarkkina-arvoa. Osaamissetelin käyttöönotto voisi lisätä myös yksityisen palvelutarjonnan määrää sekä opinnoissa että ohjauspalveluissa ja tuottaa uudenlaista palvelutarjontaa ja uudenlaisia palvelupolkuja pitkäaikaistyöttömille.

Pienet osaamiskokonaisuudet voisivat täydentää tutkintotavoitteisten koulutusten opetussuunnitelmia sekä innovatiivista opintotarjontaa ja tuoda joustavuutta opiskelijalle. Pienet osaamiskokonaisuudet voisivat helpottaa myös vaikeammin tavoitettavien ryhmien, kuten maahanmuuttajien, osallistamista palveluihin ja opintoihin.

Muutoksella ei olisi vaikutusta työnhakijan palveluprosessiin eikä työnhakuvelvollisuuteen. Työnhakijan tulisi toteuttaa työllistymissuunnitelmaansa tai sitä korvaavaa suunnitelmaansa ja hakea työmahdollisuuksia suunnitelmaan sisältyvän työnhakuvelvollisuuden mukaisesti. Työnhakija olisi lähtökohtaisesti täysimääräisen työnhakuvelvollisuuden piirissä, mikä tarkoittaa neljän työmahdollisuuden hakemista kuukauden kestävän tarkastelujakson aikana, ellei määrällistä työnhakuvelvoitetta olisi alennettu tai jätetty asettamatta. Työttömyysetuuden jatkumisen edellytyksenä työnhakijan olisi sovittava opintonsa siten, että työn hakeminen ja vastaanottaminen, työllistymissuunnitelman toteuttaminen sekä työnhakijan palveluprosessiin osallistuminen on mahdollista. Työnhakijan toimeentulo turvattaisiin järjestettävien palveluiden tai opintojen ajalta työttömyysetuudella (ansiopäivärahalla tai yleistuella), jos hänellä on oikeus näihin etuuksiin.

Työllisyysvaikutukset

Tutkimuskirjallisuuden (esim. OECD 2023⁴, TEM 2023⁵) perusteella pitkäaikaistyöttömien aktivoinnissa toimivimmat keinot ovat yleensä sellaisia, jotka vahvistavat osaamista ja työkykyä, ylläpitävät yhteyttä avoimille työmarkkinoille, tarjoavat henkilökohtaista tukea ja työnvälitystä ja kohdistuvat yksilöllisiin esteisiin, kuten esimerkiksi terveyteen, ikään ja osaamisvajaisiin. Vaikuttavimpia aktiivisen työvoimapolitiikan toimia ovat olleet koulutus- ja osaamisperusteiset ohjelmat. Vaikutukset näkyvät usein hitaasti, mutta kahden tai kolmen vuoden aikajänteellä työllisyysvaikutukset paranevat selvästi. Erityisesti ammatillinen koulutus, työssä oppiminen, oppisopimustyyppiset ratkaisut ja yksilöllinen valmennus yhdistettynä koulutukseen ovat tutkimuksissa toimineet paremmin kuin hyvin lyhyet aktivointijaksot. TEM:n analyysin (2023) mukaan pitkäaikaistyöttömät osallistuvat Suomessa koulutukseen melko harvoin, vaikka

⁴ Dromundo, S., M. Lüske and M. Tuccio (2023), "Innovative approaches to tackle long-term unemployment", *OECD Social, Employment and Migration Working Papers*, No. 300, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/e1f7e16e-en>.

⁵ Maunu, T., Räisänen, H. & Tuomaala, M (2023). Pitkä työttömyys. TEM-analyysijä 2023:114. Työ- ja elinkeinoministeriö, Helsinki. <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-327-834-9>.

tutkimus viittaa siihen, että koulutusta voitaisiin hyödyntää nykyistä enemmän.

Lyhytkestoisella, ammatillisella työvoimakoulutuksella on havaittu olevan positiivinen työllisyysvaikutus, mutta vaikutusten on todettu realisoituvan yleensä vasta yhden tai kahden vuoden aikajänteellä. Tilastollisen vaikuttavuusarvioinnin perusteella (Alasalmi et al. 2022⁶) ammatillinen työvoimakoulutus parantaa siihen osallistuvien työmarkkinatulemia. Ammatillinen työvoimakoulutus nosti siihen osallistuneiden työllisyyttä keskimäärin viidestä kymmeneen prosenttiyksikköä ja keskimääräisiä vuosittaisia palkkatuloja noin 2 500 euroa tarkasteluajankohdasta ja kohderyhmästä riippuen. Pidempikestoisilla koulutuksilla on suuremmat työllisyys- ja tulovaikutukset kuin lyhytkestoisimmilla koulutuksilla, joskin myös koulutuksen niin sanottu lukitusvaikutus on tällöin suurempi.

KEHA-keskuksen tilastoseurannan valossa vuonna 2025 työvoimakoulutuksen suorittaneista asiakkaita noin 25 prosenttia ja valmennuksen suorittaneista noin 21 prosenttia oli työllistynyt kolme kuukautta palvelun päättymisen jälkeen, kun tarkastelu kohdennetaan kaikkiin palveluissa olleisiin asiakkaisiin. Tilastoista ei ole käytettävissä tietoja pitkäaikaisyöttömien vastaavista luvuista, mutta on oletettavaa, että pitkäaikaisyöttömien osalta vastaavat luvut olisivat yllä esitettyjä vähäisempiä. Nykyinen taloussuhdanne vaikuttaa merkittävästi palvelun jälkeiseen työllistymiseen, koska luvut ovat ennätysalhaisia. Vertailun vuoksi vuonna 2021 työvoimakoulutuksen päättäneistä 49 prosenttia oli työllistynyt kaksi kuukautta koulutuksen jälkeen. Joka tapauksessa tilastot osoittavat, että palveluiden jälkeen osa asiakkaita sijoittuu työmarkkinoille, ja näin ollen on oletettavaa, että tämä pitäisi paikkansa myös aseuksen kohderyhmän osalta. Siten asetuksella olisi mahdollista saavuttaa positiivisia työllisyysvaikutuksia, mutta vaikutuksen taso jäänee maltilliseksi.

Vaikutukset viranomaisiin

Osaamissetelin myöntäminen lisäisi vähäisissä määrin työvoimaviranomaisen työtä, koska se edellyttäisi palvelusta sopimista työttömän työnhakijan kanssa ja asian kirjaamista asiakastietojärjestelmään, sekä tarvittaessa työvoimapolitiittisen lausunnon antamista työnhakijan opintojen vaikutuksesta hänen oikeuteensa saada työttömyysetuutta. Osaamissetelin käyttöönotto edellyttäisi myös työvoimaviranomaiselta pitkäaikaisyöttömille suunnattavan tiedon, neuvonnan ja ohjauksen lisäämistä sekä viestintä- ja markkinointitoimenpiteitä uuden setelimallisen rahoitusmuodon tunnetuksi tekemiseksi.

Osaamissetelin käyttöönotto lisäisi myös vähäisissä määrin Uudenmaan elinvoimakeskuksen ja KEHA-keskuksen työtä. Uudenmaan elinvoimakeskuksen osalta työmäärän lisäys muodostuisi osaamissetelin hakemiseen liittyvien hakemusten käsittelystä ja ratkaisusta. KEHA-keskuksen osalta työmäärän kasvu perustuisi maksatustehtävien lisääntymiseen. Uudenmaan elinvoimakeskukselle ja KEHA-keskukselle on esitetty erillislirahoitusta näiden tehtävien hoitamiseen.

⁶ Alasalmi, J. et al. (2022). Ammatillisen työvoimakoulutuksen toimivuuden ja vaikutusten arviointi. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2022:35. Valtioneuvoston kanslia, Helsinki.
<https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-383-008-0>.

5 Lausuntopalaute

Täydennetään lausuntokierroksen jälkeen.

6 Säännöskohtaiset perustelut

1 § Valtionavustuksen tarkoitus

Pykälässä säädettäisiin valtionavustuksen tarkoituksesta. Valtionavustuksen tarkoituksena olisi kattaa kustannuksia, jotka aiheutuvat työvoimaviranomaiselle pitkäaikaistyöttömien osaamisen kehittämiseksi tarkoitettujen palveluiden järjestämisestä. Avustusta ei saisi käyttää muihin tarkoituksiin.

2 § Määritelmät

Pykälässä säädettäisiin työvoimaviranomaisen ja pitkäaikaistyöttömän määritelmistä.

Pykälän 1 kohdassa säädettäisiin, mitä ehdotetussa asetuksessa tarkoitetaan *työvoimaviranomaisella*. Säännös sisältäisi viittauksen työvoimapalveluiden järjestämisestä annetun lain 3 §:n 1 momentin 1 kohtaan, jossa säädetään työvoimaviranomaisen määritelmästä. Ehdotetussa asetuksessa työvoimaviranomaisella tarkoitettaisiin siten kunnan tai kuntayhtymän viranomaista, joka vastaa työvoimapalveluiden järjestämisestä toimialueellaan.

Pykälän 2 kohdassa säädettäisiin, mitä ehdotetussa asetuksessa tarkoitetaan *pitkäaikaistyöttömällä*. Pitkäaikaistyöttömällä tarkoitettaisiin vähintään 25-vuotiasta henkilöä, joka on ollut työvoimapalveluiden järjestämisestä annetun lain 1 luvun 3 §:ssä tarkoitettuna työttömänä asetuksen 7 §:ssä tarkoitettujen opintojen tai palvelun alkamista välittömästi edeltäneiden 14 kuukauden aikana vähintään 12 kuukautta.

Määritelmän täyttyminen edellyttäisi siis, että henkilö olisi ollut työvoimapalveluiden järjestämisestä annetun lain 3 §:n 1 momentin 4 kohdassa tarkoitettu työtön vähintään 12 kuukautta 14 kuukauden sisällä ennen hänen omien opintojensa tai palvelunsa välitöntä alkamista. Henkilö katsottaisiin pitkäaikaistyöttömäksi esimerkiksi, vaikka hänellä olisi opintojaan tai palveluaan edeltävien 14 kuukauden aikana ollut kokoaikatyötä yhteensä korkeintaan kahden kuukauden ajan.

3 § Valtionavustuslaji

Pykälässä säädettäisiin valtionavustuksen lajista. Valtionavustusta myönnettäisiin valtion talousarvioon varatun määrärahan puitteissa valtionavustuslain 5 §:n 3 momentin mukaisena erityisavustuksena työvoimaviranomaiselle.

4 § Valtionapuviranomainen

Pykälässä säädettäisiin valtionapuviranomaisista. Pykälän 1 momentin mukaan valtionavustusta haettaisiin Uudenmaan elinvoimakeskukselta, joka toimii valtionapuviranomaisena.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin, että 1 momentista poiketen KEHA-keskus hoitaisi kuitenkin valtionavustuksen maksamista, takaisinperintää ja valvontaa koskevat tehtävät elinvoimakeskuksista sekä Työllisyys-, kehittämis- ja hallintokeskuksesta annetun lain (531/2025) 13 §:n 1 momentin mukaisesti. Kyseisen säännöksen mukaan KEHA-keskus hoitaa suoraan valtionavustuslain nojalla myönnetyn valtionavustuksen maksamista ja takaisinperintää koskevat mainitun lain 12, 19, 21 ja 22 §:n mukaiset tehtävät sekä elinvoimakeskusten lisäksi mainitun lain 15 §:n mukaisia valvontatehtäviä. KEHA-keskus toimisi siis myös valtionapuviranomaisena maksatukseen ja takaisinperintään sekä valvontaan liittyvien tehtävien osalta.

5 § Avustuksen myöntämisen yleiset edellytykset

Pykälässä säädettäisiin avustuksen myöntämisen yleisistä edellytyksistä. Avustusta voitaisiin myöntää työvoimaviranomaiselle, jos kaikki pykälän edellytykset täyttyisivät.

Pykälän 1 kohdan mukaan työvoimaviranomaisen tulisi hakemuksessaan esittää suunnitelma pitkäaikaistyöttömien osaamisen kehittämisestä. Suunnitelmasta tulisi käydä ilmi, minkälaisia pitkäaikaistyöttömien osaamisen kehittämiseksi tarkoitettuja palveluita avustuksella olisi tarjottu järjestää.

Suunnitelman esittäminen olisi edellytys avustuksen myöntämiselle, mutta avustusta myönnettäessä ei arvioitaisi suunnitelman toteuttamiskelpoisuutta, vaan lähtökohtaisesti luotettaisiin, että suunnitelman toteuttaminen on mahdollista ja näin ollen avustuksen myöntäminen perusteltua.

Pykälän 2 kohdan mukaan työvoimaviranomaisen tulisi esittää haettavan avustuksen määrä perusteluineen. Haettavan määrän tulisi perustua työvoimaviranomaisen arvioon alueensa pitkäaikaistyöttömien osaamisen kehittämiseksi tarkoitettujen palveluiden tarpeesta.

6 § Valtionavustuksen määrä

Pykälässä säädettäisiin valtionavustuksen määrästä. Pykälän 1 momentin mukaan myönnettävän avustuksen määrä perustuisi 31 päivänä maaliskuuta 2026 pitkäaikaistyöttömänä olleiden henkilöiden määrään ja arvioon avustuksella palveltavien pitkäaikaistyöttömien määrästä työllisyysalueella. Momentissa tarkoitettaisiin pitkäaikaistyöttömällä 2 §:n 2 kohdassa tarkoitettua pitkäaikaistyötöntä. Avustuksen enimmäismäärä työvoimaviranomaiselle olisi siis lähtökohtaisesti vastaava osuus käytävissä olevasta määrärahasta kuin alueen pitkäaikaistyöttömien osuus on koko maan pitkäaikaistyöttömistä. Tieto tässä asetuksessa tarkoitettujen pitkäaikaistyöttömien määrästä saataisiin KEHA-keskuksen ylläpitämästä työvoimapalveluiden valtakunnallisesta asiakastietojärjestelmästä.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin, että valtionapuviranomainen, eli Uudenmaan elinvoimakeskus, voisi myöntää tarkoitukseen käytävissä olevan määrärahan puitteissa avustusta työllisyysalueen pitkäaikaistyöttömien osuutta vastaavaa määrää enemmän, jos valtionapuviranomainen arvioi hakemuksessa esitettyjen tietojen perusteella, että alueen pitkäaikaistyöttömiä voitaisiin avustuksella palvella tätä määrää enemmän.

Pykälän 3 momentissa säädettäisiin, että valtionavustusta ei kuitenkaan myönnettäisi enempää kuin avustusta on haettu.

7 § Avustuksen käyttämisen edellytykset

Pykälässä säädettäisiin avustuksen käyttämisen edellytyksistä. Pykälän 1 momentin mukaan myönnettyä valtionavustusta saisi käyttää pitkäaikaistyöttömän maksullisten yksityisten uraohjaus- ja valmennuspalveluiden järjestämiseen sekä enintään kuusi kuukautta kestävien maksullisten ammatillisia valmiuksia antavien tai yritystoimintaa tukevien opintojen järjestämiseen, jos momentin 1, 2 ja 3 kohdan edellytykset täyttyisivät.

Momentin 1 kohdan mukaan työvoimaviranomaisen tulisi sopia pitkäaikaistyöttömän kanssa työllistymissuunnitelmassa tai sitä korvaavassa suunnitelmassa pitkäaikaistyöttömän osallistumisesta opintoihin tai palveluun ennen niiden alkamista. Työllistymissuunnitelmalla ja korvaavalla suunnitelmalla tarkoitettaisiin työvoimapalveluiden järjestämisestä annetun lain 3 §:n 1 momentin 7 ja 8 kohdassa tarkoitettuja suunnitelmia.

Momentin 2 kohdan mukaan opintoihin tai palveluun osallistumisesta taikka niihin liittyvistä materiaaleista ei saisi periä maksua pitkäaikaistyöttömältä. Tämä tarkoittaa, ettei pitkäaikaistyöttömältä saisi periä esimerkiksi osallistumismaksuja opintoihin tai palveluun osallistumisesta. Myös välittömästi opintoihin tai palveluun liittyvien materiaalien tulisi olla pitkäaikaistyöttömälle maksuttomia. Tällaisia voisivat olla esimerkiksi opintoihin tai palveluun liittyvät oppikirjat ja muut oppimateriaalit sekä erityiset työvälineet ja -varusteet. Pitkäaikaistyöttömän voitaisiin kuitenkin edellyttää huolehtivan itse tavanomaisten opiskelutarvikkeiden kuten kirjoitusvälineiden sekä muiden henkilökohtaiseen käyttöön soveltuvien tarvikkeiden hankkimisesta. Lisäksi pitkäaikaistyöttömälle saisi aiheutua esimerkiksi matkakustannuksia opintoihin tai palveluun osallistumisesta.

Momentin 3 kohdan mukaan työvoimaviranomaisen tulisi tallentaa opintoihin tai palveluun osallistumista koskeva tieto pitkäaikaistyöttömän osalta työvoimapalveluiden valtakunnalliseen tietovarantoon, josta säädetään työvoimapalveluiden järjestämisestä annetun lain 120 §:ssä.

8 § Hyväksyttävät kustannukset

Pykälässä säädettäisiin hyväksyttävistä kustannuksista, joiden kattamiseksi valtionavustusta voitaisiin myöntää.

Pykälän 1 momentin mukaan valtionavustusta voitaisiin myöntää sellaisen asetuksen 7 §:ssä tarkoitettujen opintojen tai palveluiden järjestämisestä aiheutuneisiin kustannuksiin, jotka aiheutuvat työvoimaviranomaiselle tämän asetuksen voimaantuloajankohdan ja 30 päivänä kesäkuuta 2028 välisenä aikana. Avustuksen maksatus työvoimaviranomaiselle voisi tapahtua tämän ajanjakson jälkeenkin. Maksatuksesta ja sen määräajoista säädettäisiin asetuksen 9 §:ssä.

Opintojen tai palveluiden järjestämisestä aiheutuneilla kustannuksilla tarkoitettaisiin esimerkiksi opintojen tai palveluiden osallistumismaksuja sekä mahdollisia opetuksen tai palvelun edellyttämiä oppimateriaaleja sekä työvälineitä, -asuja ja -aineita. Henkilökohtaiseen käyttöön ja myös muutoin kuin opetuksen tai palvelun yhteydessä käytettäväksi tarkoitettujen välineiden tai tarvikkeiden ei kuitenkaan katsottaisi olevan opintojen tai palveluiden järjestämisestä aiheutuneita kustannuksia.

Pykälän 2 momentin mukaan valtionavustus voisi olla enintään 100 prosenttia 1 momentissa tarkoitetuista hyväksyttävistä kustannuksista.

Valtionavustuksen hyväksyttävä määrä poikkeaisi siis valtionavustuslain 6 §:n 1 momentin pääsäännöstä, jonka mukaan muu kuin 5 §:n 3 momentin 3 kohdassa tarkoitettu valtion talousarviosta tai talousarvion ulkopuolella olevasta valtion rahastosta myönnettävä valtionavustus ei saa kattaa valtionavustuksen kohteena olevasta toiminnasta tai hankkeesta aiheutuvien kokonaiskustannusten täyttä määrää, jollei valtionavustuksen myöntämisen tavoitteiden saavuttamiseksi välttämättömistä ja perustelluista syistä muuta johdu. Välttämätön ja perusteltu syy voi olla esimerkiksi valtionavustuksen yhteiskunnallinen vaikuttavuus ja tuloksellisuus (HE 63/2001 vp, s. 21).

Valtionavustuksen tarkoituksena olisi kattaa pitkäaikaistyöttömien osaamisen kehittämiseksi tarkoitettujen palveluiden järjestämisestä aiheutuneita kustannuksia. Valtionavustus kohdistuisi siis vaikeasti työllistyvien, lähtökohtaisesti heikossa taloudellisessa asemassa olevien henkilöiden palveluiden järjestämiseen. Lisäksi pitkäaikaistyöttömien työllistymisedellytysten parantumisella voidaan katsoa olevan merkittävää yhteiskunnallista vaikutusta. Näin ollen valtionavustuksen myöntäminen kattamaan hyväksyttävien kustannusten täysi määrä, voidaan katsoa olevan välttämätön ja perusteltu syy.

Pykälän 3 momentin mukaan valtionavustusta ei kuitenkaan myönnettäisi sellaisten opintojen tai palveluiden järjestämisestä aiheutuneisiin kustannuksiin, joihin myönnetään valtionosuutta tai muuta valtion rahoitusta.

Valtionosuudella tarkoitettaisiin ainakin kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetussa laissa (618/2021), vapaasta sivistystyöstä annetussa laissa (632/1998) sekä opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetussa laissa (1705/2009) tarkoitettua valtionosuutta. Muulla valtion rahoituksella tarkoitettaisiin esimerkiksi muita valtionavustuksia sekä esimerkiksi yliopistolaissa (558/2009) ja ammattikorkeakoululaissa (932/2014) tarkoitettua rahoitusta.

Säännöksen tarkoituksena olisi estää opintojen tai palveluiden päällekkäinen valtion rahoitus. Mikäli opintojen tai palveluiden järjestämisestä aiheutuneita kustannuksia rahoitettaisiin jo valtion rahoituksella, valtionavustusta ei voitaisi myöntää näiden kustannusten kattamiseksi.

9 § Valtionavustuksen maksatus

Pykälässä säädettäisiin valtionavustuksen maksatuksesta. Pykälän 1 momentin mukaan valtionavustuksen maksatusta haettaisiin KEHA-keskukselta enintään neljässä erässä. Viimeisen maksuerän maksatusta olisi haettava viimeistään 30 päivänä syyskuuta 2028. Säännös ei estäisi hakemasta myönnetyn valtionavustuksen maksatusta esimerkiksi yhdessä erässä, kunhan sitä haettaisiin viimeistään määräpäivänä.

Muut maksatusta koskevat määräajat ja maksatusjaksot määritettäisiin avustuksen myöntöpäätöksessä. Ehdotetussa asetuksessa määritellyn loppumaksatuksen määräajan, 30.9.2028, jälkeen saapuvia maksatushakemuksia ei hyväksyttäisi. Oikeus maksun saamiseen raukeaisi tällöin valtionavustuslain 29 §:n 1 momentin mukaisesti, vaikka avustuksen

saajalle olisi syntynyt tosiasiassa tukikelpoisia kustannuksia, joita se ei olisi hakenut tai saanut aiemmin maksuun.

Pykälän 2 momentin mukaan valtionavustuksen lopullinen maksettava määrä perustuisi maksatuksessa esitettyihin toteutuneisiin, maksettuihin ja hyväksyttäviin kustannuksiin. KEHA-keskus siis ratkaisisi myönnetyn valtionavustuksen lopullisen maksettavan määrän työvoimaviranomaisen hakiessa valtionavustuksen maksatusta. Valtionavustusta ei maksettaisi ennakoon.

10 § Voimaantulo

Pykälässä säädettäisiin asetuksen voimassaoloajasta. Asetus tulisi voimaan xx päivänä xxxkuuta 2026 ja olisi voimassa 31 päivään joulukuuta 2028 asti. Valtionavustuksen maksatukseen liittyviä toimia, valvontaa ja takaisinperintää voitaisiin kuitenkin tehdä asetuksen voimassaolon päätymisen jälkeenkin valtionavustuslakia noudattaen.

7 Voimaantulo

Ehdotetaan, että asetus tulisi voimaan xx.xx.2026 ja on voimassa 31.12.2028 asti. Ennen asetuksen voimaantuloa voitaisiin ryhtyä asetuksen täytäntöönpanon edellyttämiin toimiin.