VALTIOVARAINMINISTERIÖ

11.9.2020

Työelämä- ja tasa-arvovaliokunta

Hallituksen esitys eduskunnalle työllisyyden edistämisen kuntakokeilusta (HE 87/2020) / Hallituksen esitys (HE 114/2020) eduskunnalle työllisyyden edistämisen kuntakokeilusta annetun hallituksen esityksen (HE 87/2020) täydentämisestä

Valtioneuvoston esitys työllisyyden edistämisen kuntakokeilusta (HE 87/2020) annettiin eduskunnalle 4.6.2020. Kokeiluun liittyvä täydentävä esitys (HE 114/2020) annettiin eduskunnalle 27.8.2020. Esityksissä ehdotetaan, että kokeilussa mukana olevat kunnat ja kuntaryhmät järjestäisivät alueillaan eräät julkiset työvoimapalvelut kokeilun asiakasryhmälle 1.1.2021 tai 1.3.2021 alkaen 30.6.2023 asti. Kokeilun aikana kerättäisiin vertailukelpoista tietoa järjestämisvastuun siirron työllisyysvaikutuksista ja vaikutusten toimintamekanismeista. Kokeilun jälkeen vastuu tässä laissa tarkoitettujen palvelujen järjestämisestä palautuisi valtiolle.

Ehdotetulla kokeilulla tavoitellaan tietoa siitä, miten kokeilun asiakasryhmän työllisyyspalvelujen vaikuttavuus ja asiakastyytyväisyys kehittyisivät, kun palvelut järjestää valtion sijasta kunnan tai usean kuntaryhmän muodostama kokeilualue. Toiseksi ehdotetulla kokeilulla tavoitellaan vertailukelpoista tietoa siitä, paranevatko työllisyyden hoidon tulokset siitä syystä, että kunnilla on monialaisina viranomaisina mahdollisuus hyödyntää monien eri toimialojen palveluja järjestäessään ja tuottaessaan työllisyyspalveluja. Viime kädessä kokeilun tavoitteena on työllisyysasteen nostaminen, erityisesti heikossa työmarkkina-asemassa olevien työllistymisen edistäminen sekä työttömyyden julkiselle taloudelle aiheuttamien kokonaiskustannusten hillitseminen.

Valtiovarainministeriön asiantuntijalausunto

Kuntien vastuun kasvattamisessa työvoimapalveluiden järjestäjänä on nähtävissä positiivisia mahdollisuuksia. Esimerkkeinä mahdollisuudet parempaan tiedonvälitykseen eri palveluntarjoajien välillä, sekä julkisten työvoimapalveluiden tehokkaampi yhteensovittaminen kuntien vapaaehtoisesti järjestämien työllisyyspalveluiden kanssa. Kokeilujen järjestäminen on yleisesti ottaen toivottava tapa lainsäädännön kehittämiseen ja on positiivista, että suurempien lainsäädäntöuudistuksen kohdalla edetään kokeilujen kautta.

Valtiovarainministeriö Snellmaninkatu 1 A, Helsinki PL 28, 00023 Valtioneuvosto Puh 0295 16001 (Vaihde) Faksi 09 160 33123 valtiovarainministerio@vm.fi www.vm.fi Y-tunnus 0245439-9

Kokeilun vaikutukset työllisyyteen

Hallinnon tasoihin liittyvää teoriaa käsittelevän tutkimuskirjallisuuden perusteella kuntakokeiluihin voidaan arvioida liittyvän sekä positiivisesti että negatiivisesti työllisyyteen vaikuttavia mekanismeja. Empiirisen tutkimuskirjallisuuden perusteella lyhyen aikavälin työllisyysvaikutukset ovat vähäisiä ja todennäköisemmin negatiivisia. Tutkimuksia joiden perusteella voitaisiin arvioida pidemmän aikavälin vaikutuksia ei tiedettävästi ole laadittu.

Positiivisten työllisyysvaikutusten odotetaan syntyvän siitä, että aluetason toimijoilla (kunnat, maakunnat) on keskushallintoa (valtio) parempaa informaatiota alueellisista oloista, mikä mahdollistaisi TE-palveluiden kehittämisen paremmin alueellisia tarpeita vastaavaksi. Lisäksi kokeiluilla voidaan pyrkiä edistämään TE- ja SOTE – palveluiden yhteensovittamista, joka voi vaikuttaa paremman työkyvyn kautta positiivisella tavalla työllisyyteen.

Mahdolliset negatiiviset työllisyysvaikutukset syntyvät perusturvan- ja työttömyysturvan rahoitukseen liittyvien kannusteiden seurauksina. Kunnat rahoittavat osan työttömyyden perusteella maksetusta työmarkkinatuesta. Kuntien rahoitusvastuu määräytyy niin, että nämä rahoittavat työmarkkinatuen puoliksi niiden henkilöiden osalta, jotka ovat saaneet työmarkkinatukea 301–1 000 päivää ja 70-prosenttisesti niiden henkilöiden osalta, jotka ovat saaneet työmarkkinatukea yli 1 000 päivää. Lisäksi kunnat osallistuvat toimeentulotuen ja asumistuen kustannuksiin rahoittamalla näistä 50 prosenttia.

Kunnat vapautuvat työmarkkinatuen rahoitusvastuista sen ajan osalta, kun työnhakija on osallisena työvoimapalveluissa. Tämä rahoitusvastuu antaa kunnille tavoitellun kannustimen parantaa aktivointia ja tehostaa paikallista yhteistyötä TE-toimistojen kanssa työllisyyden parantamiseksi. Rahoitusvastuu antaa samalla kunnille myös haitallisen kannustimen siirtää pitkäaikaistyöttömiä takaisin valtion ja sosiaaliturvarahastojen täydelle rahoitusvastuulle ilman, että kyseessä olisi pysyvä työllistyminen avoimille työmarkkinoille tai sen tarkoituksenmukainen edistäminen. Tällaisista kannustinongelmista on myös kansainvälistä tutkimusnäyttöä.[1]

Kokeilu voi voimistaa tätä haitallista kannustinongelmaa. Kuntien rahoitusvastuu pitkäaikaistyöttömistä ei ulotu aktivoinnin piirissä oleviin työnhakijoihin, ja keskeisenä riskinä tässä yhteydessä toimiikin työllisyyden edistämisen näkökulmasta tehoton aktivointi. On tietenkin periaatteellisella tasolla toivottavaa, että työnhakijoita aktivoidaan, ja on osaltaan hyvä, että kokeilu kannustaa kuntia vahvistamaan aktivointia. Kokeilussa on kuitenkin se riski, että nykymuotoisesta rahoitusvastuusta johtuen kokeilukunnissa siirretään pitkäaikaistyöttömiä aiempaa enemmän kuntouttavaan työtoimintaan, vaikka tämä ei olisi kokonaistaloudellisesti tarkoituksenmukaista.[2]

Kokeilujen vaikutusten arviointiin liittyvät haasteet

Kokeilujen luotettava vaikutusten arviointi edellyttäisi, että kokeilukunnille tai kokeiluun osallistuville kuntien asukkaille pystyttäisiin muodostamaan ominaisuuksiltaan samankaltaiset verrokkiryhmät. Käytännössä luotettavan arvioinnin toteuttaminen edellyttäisi

[1] Ks. esimerkiksi Mergele & Weber (2020)

[2] Edellisen hallituskauden kuntakokeilun jälkikäteisarvioinnissa suurin ero pitkäaikaistyöttömien työttömyysjaksojen päättymisten osalta kokeilualueiden ja muun Suomen välillä oli aloittaminen kuntouttavassa työtoiminnassa. Ero avoimille työmarkkinoille työllistymisen osalta oli pienempi, varsinaisen työllistymisen ollessa itse asiassa yleisempää muualla Suomessa kuin kokeilukunnissa. Kokeilukunnat olivat tietenkin valikoitunut joukko eivätkä nämä erot välttämättä johdu itse kokeilusta. (Annala ym. (2019). Työvoima- ja yrityspalvelujen alueellisten kokeilujen toiminta- ja arviointitutkimus, Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 1/2019, kuvio 3.2.)

satunnaistamiseen (esimerkiksi kokeilun piiriin tulevien työttömien valitseminen arpomalla) perustuvien koeasetelmien luomista.

Vaikutusten arviointia on mahdollista toteuttaa tilastolliseen kaltaistamiseen perustuvien vertailuasetelmien avulla. Tilastollinen kaltaistaminen on luotettavuudeltaan koeasetelmaa heikompi, koska tutkittavien yksiköiden (kunnat / työnhakijat) kaikkia ominaisuuksia ei pystytä tilastoaineiston perusteella havaitsemaan. Kaltaistamiseen perustuva arviointi on osoittautunut aikaisempien kokeilujen osalta haastavaksi. Vuonna 2021 alkavaan kokeiluun osallistuvien kuntien joukko on aikaisempia kokeiluja laajempi minkä vuoksi edellytykset kokeilujen luotettavalle vaikutusten arvioinnille ovat aiempia kokeiluja heikommat.

Muita huomioita

Kokeilu aiheuttaisi valtiolle yhteensä 9,3 miljoonan euron lisäkustannukset liittyen toimeenpanoon. Täydentävällä esityksellä ei ole kustannuksia lisääviä vaikutuksia. Vuoden 2020 talousarviossa, vuoden 2020 neljännessä lisätalousarviossa ja julkisen talouden suunnitelmassa vuosille 2021–2024 on varattu momentille 32.01.03 (työ- ja elinkeinotoimistojen toimintamenot) yhden miljoonan euron määräraha vuodelle 2020 sekä 3,803 miljoonan euron vuosittainen määräraha vuosille 2021–2022 työllisyyspalveluiden hallinnon kehittämiseen käsittäen työllisyyden kuntakokeilun edellyttämät tietojärjestelmäkustannukset. Puuttuvan rahoituksen kattamiseksi ehdotetaan vuoden 2020 neljänteen lisätalousarvioon 2 803 000 euron lisäystä momentille 32.01.03 (työ- ja elinkeinotoimistojen toimintamenot).

Lisäksi esitys aiheuttaisi vuosille 2021 ja 2022 kummallekin vuodelle 130 000 euron lisämenon momentille 28.40.01 (aluehallintovirastojen toimintamenot). Vuodelle 2023 aiheutuisi 65 000 euron lisämeno momentille 28.40.01 ja 1 042 000 euron meno momentille 32.01.03. Näistä johtuvia mahdollisia lisämäärärahatarpeita tarkastellaan vuoden 2021 talousarvioesityksen ja vuosien 2022–2025 julkisen talouden suunnitelman valmistelun yhteydessä.

Esityksen myötä kunnille varattaisiin päätöksenteko-oikeutta valtion talousarvion työllisyysmäärärahoilla tehtäviin palkkatuetun työn ja starttirahan tukipäätöksiin. Kun päätöksentekovaltuutta siirretään valtiontalouden ulkopuolelle ja päätöksiä tekeviä tahoja on lukumääräisesti enemmän, on työ- ja elinkeinoministeriössä ja/tai ELY-keskuksissa kiinnitettävä huomiota kiintiöiden jaksottamiseen siten, että valtion talousarvioon varatut määrärahat riittävät koko vuodeksi.

Momentin 32.30.51 määrärahojen ja TE-toimistojen henkilöresurssien siirtyessä kokeilualueiden asiakkaiden suhteessa kokeilualueille, ei esityksellä pitäisi olla kuntien taloudellista tilannetta heikentävää vaikutusta. Kokeilun toteutuksessa on kuitenkin huolehdittava siitä, että TE-hallinnon yhteiset muun muassa KEHA-keskuksen ja TE-asiakaspalvelukeskuksen tarjoamat tukipalvelut ovat saumattomasti kokeilualueen kuntien käytettävissä. Toisaalta on myös huomattava, että kunnat olisivat kokeilussa mukana vapaaehtoisesti.

Simo Mentula

Erityisasiantuntija