8.11.2022

Työelämä ja tasa-arvovaliokunta

Lausunto työelämä- ja tasa-arvovaliokunnalle hallituksen esityksestä julkisten työvoima- ja yrityspalveluiden uudelleen järjestämistä koskevaksi lainsäädännöksi HE 207/2022

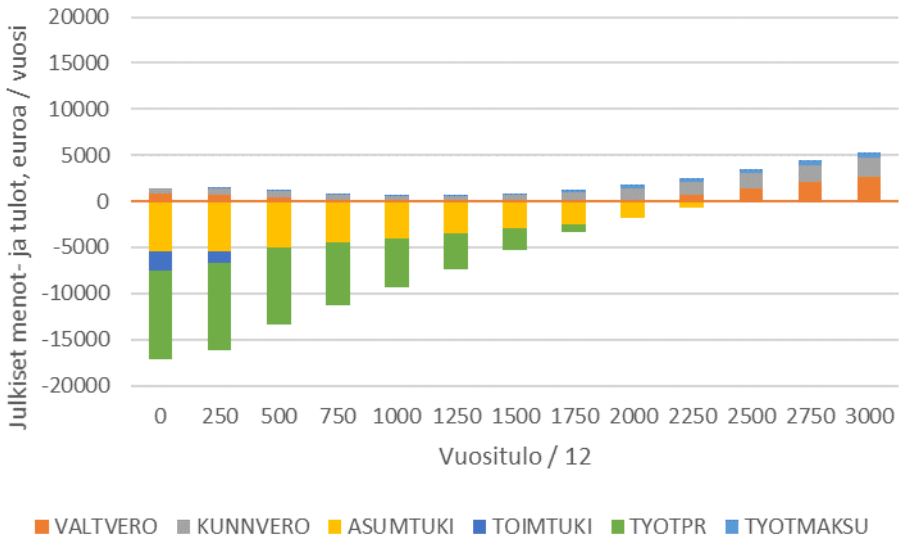
Hallituksen esitys julkisten työvoima- ja yrityspalveluiden uudelleen järjestämistä koskevaksi lainsäädännöksi (HE 207/2022) annettiin eduskunnalle 06.10.2022. Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi uusi laki työvoimapalveluiden järjestämisestä ja laki työllistymisen monialaisesta edistämisestä. Nykyistä lakia julkisista työvoima- ja yrityspalveluista sekä lakia työllistymistä edistävästä monialaisesta yhteispalvelusta esitetään kumottavaksi. Lisäksi esityksestä ehdotetaan muutettavan eräitä muita lakeja.

Esityksen tavoitteena on työ- ja elinkeinopalveluiden uudelleen järjestäminen siten, että uudistuksella saavutetaan pitkällä aikavälillä noin 7000 – 10 000 lisätyöllisen työllisyysvaikutus.

Valtiovarainministeriön kirjallisessa asiantuntijalausunnossa työelämä ja tasa-arviovaliokunnalle käsitellään kuntien kannusteita ja hallituksen esitykseen liittyvää etuuksien- ja palveluiden rahoitusmallia.

Kuntien kannusteet työllisyyden edistämiseen

Työllisyyden kasvu tukee julkisen talouden rahoitusta suurempina vero- ja veroluonteisten maksujen tuloina sekä pienempinä etuusmenoina. Työllisyyden kasvun myötä kasvavat verotulot kohdistuvat valtiolle ja kunnille. Veroluonteiset maksut kohdistuvat vakuutusrahastoille mm. eläkkeiden, työttömyysturvan ja sairausvakuutuksen päivärahojen rahoitukseen. Toinen puoli työllisyyden kasvun hyödyistä ovat säästöt työttömyysetuusmenojen rahoituksessa, jotka kohdistuvat etuuksien rahoittajille.



Kuvio 1 Sisu-mikrosimulointimallilla laadittu esimerkkilaskelma julkisten tulojen ja menojen jakaumasta yksin asuvan työmarkkinatuen saajan työllistyessä eri palkkatasoilla.

Kuviossa 1 on havainnollistettu SISU-mikrosimulointimallilla laaditussa esimerkkilaskelmassa verotuloja ja etuusmenoja eri palkkatasoille.[1] Kuvio havainnollistaa sitä, että merkittävä osa työllistymisen hyödyistä julkiselle taloudelle syntyy etuusmenojen pienenemisen seurauksena. Koska työllistymisen seurauksena tapahtuva etuusmenojen pienenemien on merkittävä osa työllistymisen hyödystä, kohdistuu työllistymisen hyödyistä merkittävä osa etuuksien rahoittajille.

Kunnat ovat rahoittaneet vuodesta 2006 alkaen pitkään työttömyyden perusteella työmarkkinatukea saaneiden etuutta.[2] Valtion rahoitusvastuu työllistämistä edistävien palveluiden aikaisen työmarkkinatuen rahoituksesta kuitenkin säilyi uudistuksessa. Vuoden 2006 työmarkkinatuen rahoitusuudistuksen taustalla vaikutti VATT:n laatima muistio, jossa selvitettiin työmarkkinatuelta ansiotyöhön siirtymiseen liittyvien taloudellisten hyötyjen kohdentumista.[3] Muistiossa suositettiin, että mikäli työllistämisen kannustimia valtion ja kuntien kesken tasoitettaisiin, olisi se tarkoituksenmukaisinta toteuttaa siirtämällä vastuuta työmarkkinatuen rahoituksesta kunnille ja kompensoimalla se valtionosuuksia muuttamalla.

Kuntien työmarkkinatuen rahoituskannusteisiin liittyy vääristymiä, jotka johtuvat siitä, että kunnat voivat omalla toiminnallaan myötävaikuttaa siihen, että etuuden rahoittamisen kustannuksia siirtyy valtiolle. Työllistymistä edistävien palveluiden kohdalla mahdollisuudet ovat liittyneet mm. kuntouttavan työtoiminnan järjestämiseen ja kunnan palkkatukeen. Kotimaiset ja ulkomaiset tutkimukset viittaavat siihen, että hallinnon tasojen välistä osa-optimointia tapahtuu, jos se on osapuolille kannattavaa ja mahdollista.

Kokonaisuutena kuntien työllisyyden edistämisen kannusteet ovat hyvin monimutkaiset. Kunnallisveron ja työmarkkinatuen rahoitusosuuden lisäksi kuntien kannusteisiin vaikuttavat valtionosuusvähennyksenä perittävä 50 prosentin osuus toimeentulotuen perusosan rahoituksesta ja valtionosuusjärjestelmän työttömyyskerroin. Myöskin pelkkä suorien taloudellisten hyötyjen arviointi jättää huomioimatta kaikki työllisyyden edistämiseen liittyvät epäsuorat vaikutukset, jotka vaikuttavat alueelliseen elinvoimaan.

Tanskan malli

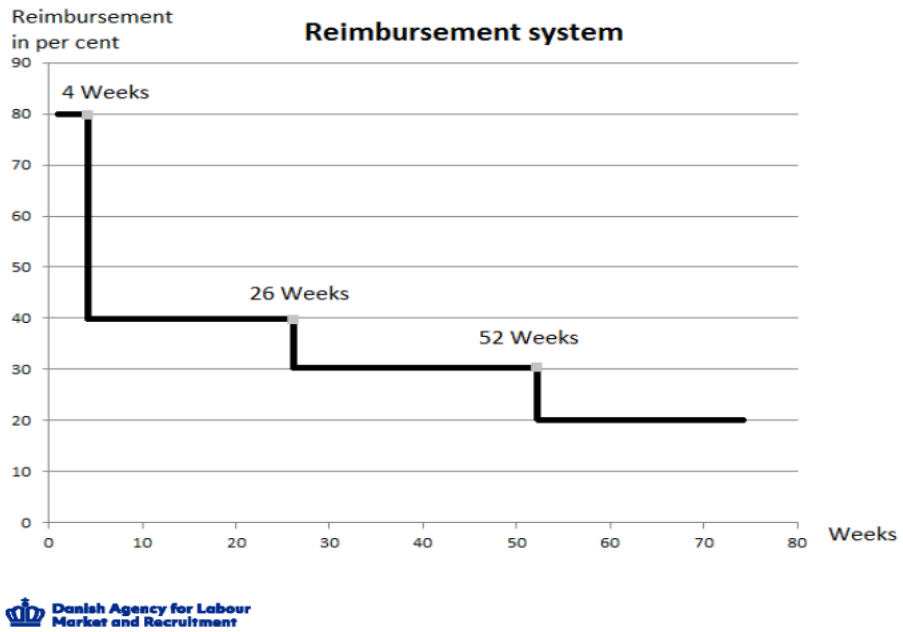
Tanska on ainoa maa jossa työllisyyspalvelut ovat kokonaan kuntien vastuulla. Kunnilla on laaja vastuu sosiaaliturvaetuuksien rahoituksesta. Tanskan mallissa kannusteet on rakennettu ns. palautusjärjestelmän kautta, jossa valtionosuus etuuksien rahoituksesta riippuu siitä, kuinka monta viikkoa henkilö on saanut etuuksia (kuvio 2). Tanskassa kuntien rahoitusvastuu kattaa työttömyysetuuksien lisäksi mm. sairaus ja kuntoutusetuudet ja varhaiseläkkeen.

---

[1] Oletuksena on vuoden 2023 etuuksien tasot ja verolainsäädäntö sekä kuntien keskiarvon mukainen kunnallisveroaste. Lisäksi laskelmaan sisältyy muita oletuksia, mutta pääperiaatteiltaan esimerkki kuvastaa yksinasuvan työmarkkinatuen saajan saamia tulonsiirtoja ja maksamia verotuloja eri palkkatasoilla. Laskelmassa ei olla huomioitu eläkemaksuja.

[2] Kunnat ovat rahoittaneet yli 500 päivää työttömyyden perusteella työmarkkinatukea saaneiden etuutta vuoden 2006 uudistuksesta lähtien. Vuoden 2015 alussa kuntien rahoitusosuutta laajennettiin yli 300 päivää työttömyyden perustella työmarkkinatukea saaneisiin.

[3] Mustonen ja Viitamäki (2004): Työmarkkinatuelta ansiotyöhön: vaikutukset valtion ja kuntien tuloihin ja menoihin. Linkki: https://www.doria.fi/bitstream/handle/10024/147937/m65.pdf?sequence=1&isAllowed=y



Kuvio 2 Valtionosuus sosiaaliturvaetuuksien rahoituksessa Tanskassa vuoden 2016 uudistuksen jälkeen. Lähde: The Danish Agency for Labour Market and Recruitment (STAR)

Nykyistä edeltävässä mallissa valtionosuudet vaihtelivat eri etuuksien mukaan ja valtion rahoitusosuus oli suurempi aktivointipalveluiden ajalta. Aikaisemman mallin katsottiin korostavan palveluihin sijoittamista vaikuttavuuden kustannuksella ja sitä uudistettiin vuonna 2016.[4] Uudistuksen arvioitiin lyhentäneen etuuksien saannin kestoa keskimäärin 2,3 prosentilla, arvio ei kuitenkaan perustu tutkimukselliseen asetelmaan ja siihen liittyy epävarmuutta.[5]

Tanskassa käytössä olevaan rahoitusvastuiden porrastusmalliin liittyy riski helpommin työllistyviin kohdistuvasta ”kermankuorinnasta”. Tanskan mallissa kunnan rahoitusosuus on 60 prosenttia neljän etuusviikon jälkeen ja nousee 80 prosenttiin kun etuutta on saatu vuoden ajan. Kunnan rahoitusosuus kasvaa siis enää hyvin maltillisesti ensimmäisen työttömyyskuukauden jälkeen, minkä vuoksi kunnilla voi olla kannustin panostaa lähempänä työmarkkinoita olevien palveluihin, kauempana työmarkkinoista olevien kustannuksella.

Kannustava rahoitusmalli hallituksen esityksessä

Hallituksen esityksessä kuntien työllisyyden edistämisen kannusteita vahvistetaan. Kuntien vastuuta työttömyysetuuksien rahoituksesta laajennettaisiin pitkään työttömänä olleiden työmarkkinatuesta koskemaan kaikkia yli 100 päivää työttömyysetuutta saaneita työnhakijoita. Kunnan vastuu työttömyysetuuden rahoituksesta kasvaisi työttömyyden pitkittyessä ja olisi enimmillään puolet perusosan suuruisen osan rahoituksesta. Kuntien rahoitusosuuden kasvu kompensoitaisiin täysimääräisesti kuntien valtionosuuksia korottamalla. Valtionosuuksien korotus perustuisi uudistuksen voimaantuloa edeltäneen vuoden

[4] Euroopan komissio (2018): Economic incentives for municipalities to reduce the time it takes to return people to employment. Linkki: https://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=19257&langId=en
[5] Pedersen ym. (2019): Refusionsomlægning på beskæftigelsesområdet. Linkki: https://www.vive.dk/da/udgivelser/refusionsomlaegning-paa-beskaeftigelsesomraadet-14570/

työttömyysjaksojen kestotietojen perusteella laskettuun summaan. Kompensaatiota ei tarkastettaisi jälkikäteen, muutoin kuin tekemällä etuuksien tasonnousua vastaavat indeksikorotukset.

Työllistymistä edistävien palveluiden rahoituksesta merkittävä osa siirrettäisiin kuntien rahoitettavaksi. Poikkeuksena olisivat tutkintoon johtava työvoimakoulutus ja työttömyysturvalla tuettuihin omaehtoisiin opintoihin liittyvät opinnot, jotka rahoitettaisiin kuten nykyisin. Lisäksi palveluihin osallistumiseen liittyvät korotusosat ja kulukorvaukset rahoitettaisiin nykytilan mukaisesti.

Hallituksen esitykseen liittyvän rahoitusmallin tavoitteena on työllistymistä edistävien palveluiden järjestämisen ja tuottamisen kustannusvaikuttavuuden vahvistaminen kolmen mekanismin kautta.

1) Työllistymisen kunnalle tuottamaa suoraa taloudellista hyötyä eli kannustinta kasvatetaan laajasti lisäämällä kunnille vastuuta työttömyysetuuksien (myös ansio- ja peruspäivärahan) rahoituksesta. Tarkoituksena on, että kunnat saavat suuremman taloudellisen hyödyn työllistymistä edistävän palvelujärjestelmän toimivuudesta.
2) Työttömän osallistuminen työllistymistä edistävään palveluun ei jatkossa katkaisisi kunnan vastuuta työttömyysetuuden rahoituksesta. Tarkoituksena on estää mahdollisuus kustannusten siirtämiseen muille sektoreille.
3) Pääosa työllistymistä edistävien palveluiden rahoituksesta siirrettäisiin rahoitettavaksi yleiskatteisella rahoituksella kuntien budjetista. Tarkoituksena on, että kunnilla on kannustin hillitä palveluiden järjestämisestä johtuvia kustannuksia.

Kohdat 1,2 ja 3 muodostavat kuntien toimintaa ohjaavan kokonaisuuden. Työllistymistä edistävät palvelut voivat olla kunnille taloudellisesti kannattavia investointeja vain jos kunta saa työllistymisestä riittävän suurta taloudellista hyötyä. Kunnan vastuu palveluiden kustannuksista vahvistaa kunnan kannustimia etsiä kullekin henkilölle mahdollisimman vaikuttava työllisyyspalvelu, sillä onnistuessaan kunta saa taloudellisen hyödyn itselleen sekä pienentyneistä etuusmenoista että työllisyyden kasvusta. Julkisen talouden kokonaishyöty edellyttää, että kuntien saama hyöty on seurausta työllisyyden vahvistumisesta.

Työttömyyden keston mukaan kasvava rahoitusvastuu kohdentaa työllisyyden edistämisen kannusteita niihin työttömiin, joiden työttömyys on vaarassa pitkittyä ja jotka tarvitsevat intensiivisempää palvelua työllistymisensä tueksi. Työttömyysetuuden rahoitusvastuiden nykyarvo riippuu sekä työttömyyden odotetusta kestosta että rahoitusvastuun tasosta. Mitä paremmin kannusteet huomioivat työttömyyden pitkittymiseen liittyvää riskiä, sitä vähemmän järjestelmässä jää tilaa nk. kermankuorinnalle, koska vaikeammin työllistyvistä saatava taloudellinen hyöty on suurempi.

Rahoitusmalliin liittyvistä riskeistä

Rahoitusmallin suunnittelussa joudutaan tasapainottelemaan kuntien kannusteiden ja kuntatalousvaikutusten välillä. Suurempi osuus etuuksien rahoituksesta vahvistaisi kuntien kannusteita, mutta kääntöpuolena on kuntatalouden altistuminen ulkoisista tekijöistä/shokeista johtuville vaikutuksille.

Esitetyn mallin mukaisten muutosten jälkeenkin suurin osa työttömyyteen liittyvistä etuuksista rahoitettaisiin muiden sektoreiden kuin kuntien toimesta, voivat kuntien kannusteet yhä jäädä optimaalista tasoa heikommiksi. Jos kuntien kannusteet ovat liian heikot on riskinä, että työllistymistä edistäviin palveluihin käytetään vähemmän resursseja, kuin olisi yhteiskunnan kannalta optimaalista.

Vastuu työttömyysetuuksien rahoituksesta kasvaa työttömyyden alkuvaiheessa suhteellisen hitaasti. Näin ollen lyhytkestoinen suhdannetyöttömyys ei merkittävällä tavalla vaikuttaisi kuntien rahoitusvastuisiin. Sen sijaan mm. rakenteellisesta shokista johtuva alueellinen pitkäaikaistyöttömyys heikentäisi kunnan taloutta nykyiseen verrattuna. Ongelmaa voidaan pyrkiä lieventämään valtion tuella, kuten äkillisen rakennemuutoksen hankkeilla ja harkinnanvaraisilla valtionosuuksilla.

Palveluiden rahoitukseen osoitettu valtionosuusrahoitusta esitetään sidottavaksi laajan työttömyyden määrään 50 prosentin painolla. Esitetyllä ratkaisulla on kuntatalouden näkökulmasta rakenteellisen työttömyyden tasonmuutoksia tasapainottava vaikutus. Toisaalta ratkaisulla on kuntien työllisyyden edistämisen kannusteita heikentävä vaikutus. Ei toivottu vaikutus on todennäköisesti pieni. Esimerkiksi kuntien toimeentulotuen rahoitusvastuuta arvioineen VN-TEAS tutkimuksen mukaan valtionosuusjärjestelmän kautta toimeenpannun kuntien rahoitusosuuden kannustinvaikutukset ovat heikot. [6]

Hallinnontasojen välisen osa-optimoinnin esiintymisen riski on myös esitetyssä mallissa. Vuodesta 2023 alkaen työttömien palvelujärjestelmässä uutena toimijana vaikuttavat työttömien terveystarkastuksista ja kuntouttavan työtoiminnan järjestämisestä vastaavat hyvinvointialueet. Uudistuksen voimaantulon jälkeen olisi perusteltua seurata asiakkaiden siirtymiä eri palveluiden ja palveluiden järjestäjien välillä sekä siirtymiä työttömyysetuuksien ja muiden etuuksien välillä.

Arviot vaikutuksista työllisyyteen

Tutkimuskirjallisuuden näkökulmasta tarkasteltuna rahoituksen kannustimilla on merkitystä. Rahoituksen kannusteiden merkitys ilmenee sekä teoreettisemmassa tutkimuksessa, että empiirisissä arvioinneissa. Järjestämisvastuun siirrosta alueelliselle järjestäjälle on olemassa tutkimusnäyttöä Saksasta, jossa havaittiin huomattavan negatiivisia työllisyysvaikutuksia.[7] Saksassa havaitut negatiiviset työllisyysvaikutukset liittyivät todennäköisesti siihen, että alueet pystyivät teettämään työttömillä palkattomia töitä, eikä kannusteita aidosti työllistymistä edistävien palveluiden järjestämiseen ollut. Suomen kuntakokeiluissa havaittiin kannusteisiin liittyvää julkisten resurssien tehotonta käyttöä, mutta ei vaikutuksia työllisyyteen.[8]

Valtiovarainministeriö on arvioinut hallituksen puoliväliriihen yhteydessä, että esitykseen liittyvä rahoitusmalli vahvistaisi työllisyyttä pyöristettynä noin 7000 lisätyöllisellä.[9] Arvioitu luku perustuu kahteen Tanskalaiseen tutkimukseen, joihin liittyy laadullisia puutteita ja joiden tulosten yleistettävyys Suomen kontekstiin on jossain määrin epävarma. Jos kuntien työllisyyden edistämisen kannusteita pystytään vahvistamaan ja osa-optimointiin ohjaavia rakenteita purkamaan on sillä todennäköisesti työllisyyttä vahvista vaikutus.

Lopuksi

Esitykseen liittyy suuria muutoksia työttömyysturvan ja työllistymistä edistävien palveluiden rahoitukseen. Rahoitusuudistusta koskevat valinnat perustuvat teoriaan, empiirisiin tutkimuksiin sekä aikaisempiin kokemuksiin. Uudistuksen seurannasta ja vaikutusten arvioinnista kertyvän tiedon perusteella voidaan

---

[6] Rissanen ym. (2021): Kuntien toimintamallit ja rahoitusvastuu toimeentulotukitarpeen ehkäisyssä ja vähentämisessä. Linkki: Kuntien toimintamallit ja rahoitusvastuu toimeentulotukitarpeen ehkäisyssä ja vähentämisessä - Valto (valtioneuvosto.fi)
[7] Mergele & Weber (2020): Public employment services under decentralization: Evidence from a natural experiment. Linkki: https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0047272719301756
[8] Nieminen ym. (2022): Behavior and Effectiveness of Decentralized Employment Offices. Linkki: Behavior and Effectiveness of Decentralized Employment Offices
[9] Arviota on kuvattu tarkemmin TEM:n verkkosivuilla julkaistussa VM:n taustamuistiossa.

arvioida, toteutuuko uudistus sille asetettujen tavoitteiden mukaisesti ja tarvittaessa jatkaa rahoitusmallin kehitystä.

Erityisasiantuntija Simo Mentula