TE-palvelut
AN-tjänster | TE services

7.2.2023

Eduskunnan työ- ja valtiovarainvaliokunnan työ- ja elinkeinojaosto

Hallituksen esitys eduskunnalle vuoden 2023 lisätalousarvioksi HE 325/2022 vp

Keski-Suomen TE-toimiston lausunto TE-palvelu-uudistuksen rahoituksen alueellisesta kohdentumisesta ja kohdentumisen mahdollisista ongelmakohdista.

Keski-Suomen TE-toimisto kiittää mahdollisuudesta antaa lausunto TE-palvelu-uudistuksen rahoituksen alueellisesta kohdentumisesta.

TE-palvelu-uudistuksen yhteydessä esitetty rahoitusmalli muodostuu asteittain siirtymäajan kuluessa käyttöön otettavasta laskennallisesta valtionosuusrahoituksesta sekä järjestelmästä, jossa kunta vastaa osittain työmarkkinatuen, peruspäivärahan ja ansiosidonnaisen päivärahan rahoituksesta. Rahoitusvastuu kasvaa työttömyysetuuspäivien kertymän myötä. Rahoitusvastuu kompensoidaan kunnille täysimääräisesti uudistuksen poikkileikkaustilanteessa.

Valtionosuusrahoitusmallin haasteet

Valtionosuusrahoitusmallin haasteena on valtionosuuskriteereihin perustuvan rahoituksen alueellinen kohdentuminen suhteessa rahoituksen laskennallisen nykytilaan. Rahoitusmallissa Uudenmaan rahoitus on siirtymäajan jälkeen noin 34 miljoonaa euroa ylijäämäinen ja Keski-Suomen noin 8,4 miljoonaa euroa alijäämäinen suhteessa laskennalliseen nykytilaan, jota on arvioitu suhteessa palvelujen käyttöön eri alueilla (tarkkoja laskentamalleja ei ole ollut saatavissa). Uudenmaan lisäksi nettovaikutus on positiivinen useissa Länsi-Suomen kunnassa. Negatiivinen se on puolestaan useissa Itä-, Keski-, ja Pohjois-Suomen kunnissa (kuvat 1, 2 ja 3).

Itä-, Keski- ja Pohjois-Suomen työmarkkinatilanne on tunnetusti varsin haastava, kun puolestaan Etelä- ja Länsi-Suomen työmarkkinoissa on dynamiikkaa ja julkisille työvoimapalveluille ja -koulutuksille löytyy paljon vaihtoehtoja. Työllisyyspalvelut on luotu korjaamaan työmarkkinoissa ilmeneviä heikkouksia. Tästä johtuen ratkaisu, jossa heikon työmarkkinadynamiikan ja korkean TE-palveluintensiteetin alueet eivät saa tarvettaan vastaavaa rahoitusta, ei ole pitkällä tähtäimellä toimiva.

Valtionosuuden laskennassa tulisikin tehdä herkkyysanalyysiä erilaisten laskentamallien vaikutuksista lopputulokseen. Nyt on kokeiltu vaihtoehtoa, jossa laajan työttömyyden painoarvo oli 30 ja väestön 70 sekä viimeisimmäksi vaihtoehtoa, jossa laajan työttömyyden ja väestön painoarvot ovat molemmat 50. Näillä saadaan lopputulos, jossa valtionosuuden määrä poikkeaa merkittävällä tavalla laskennallisesta nykytilasta, mikä viittaa siihen, että näillä jakokriteereillä ei päästä riittävän lähellä tarveperustaista jakoa. Mikäli valtionosuuden laskennassa halutaan edelleen käyttää edellä mainittuja kriteereitä, tulisi vähintäänkin arvioida laajan työttömyyden

painoarvon nostamisen vaikutuksia lopputulokseen. Mikäli tämä ei johda paremmin kohdentuvaan lopputulokseen, tulisi valtionosuuden laskentakriteereitä pohtia uudelleen.

Kuntien rahoitusvastuu työttömyysetuuksista

TE-palvelu-uudistus perustuu siihen, että kunnille pystytään luomaan taloudelliset kannusteet hyvälle työllisyyden hoidolle. Taloudelliset kannusteet liittyvät laajaan rahoitusvastuuseen kaikista työttömyysetuuksista. Kunnat saavat lähtötilanteessa täysimääräisen kompensaation työttömyysetuuksien rahoitusvastuulle. Mikäli työllisyysalue onnistuu alentamaan työttömyyttä ja sitä kautta etuuskustannuksia, sen kunnat hyötyvät mallista taloudellisesti. Päinvastaisessa tilanteessa, kunnille tulee kasvavien etuuksien kustannusrasitetta. Jos työllisyysalueen työvoimapalveluihin saama perusrahoitus eli edellä mainittu valtionosuus ei riitä turvaamaan riittäviä työllistymistä edistäviä palveluja ja henkilöresursseja tehtävien hoitoon, kasvaa riski sille, että työttömyys ja sitä kautta myös etuusrasitteet kasvavat työllisyysalueen kunnissa. Todennäköisesti syntyy myös tilanteita, missä kunnat eivät pysty rahoittamaan järjestämisvastuussa olevaa isäntäkuntaa tai kuntayhtymää tehtävien hoitamisessa.

Toisin kuin nykyisin kunnan etuusrasite ei enää poistu työllistymistä edistävien palvelujen ajalta, vaan vastuu työttömyysetuuksista katkeaa vain työssäoloehdon täyttyessä. Itä-, Pohjois- ja Keski-Suomen kunnissa edellytykset työllistymiseen avoimille työmarkkinoille ovat selvästi Etelä- Ja Länsi-Suomea heikommat, mikä lisää rahoitusmallin riskejä.

Esitetty malli johtaa siihen, että Itä-, Keski- ja Pohjois-Suomessa on työnhakija-asiakasta kohden selvästi vähemmän rahoitusta käytettävissä kuin Etelä- ja Länsi-Suomessa. Tämä johtuu rahoitusjaon lisäksi siitä, että Itä-, Keski- ja Pohjois-Suomessa selvästi suurempi osuus väestöstä on TE-palvelujen asiakkaana kuin eteläisessä ja läntisessä Suomessa eli tarve julkisille TE-palveluille on väestön keskuudessa suurempi itäisessä, keskisessä ja pohjoisessa Suomessa. Keski-Suomessa 17,4 prosenttia väestöstä on TE-toimiston asiakkuudessa, kun vastaavasti Uudellamaalla asiakkuudessa on 12,4 ja Pohjanmaalla 10,9 prosenttia väestöstä (kuva 4).

Työllisyysalue kerää rahoituksen alueen kunnilta

Rahoitusmallin riskinä on myös epäjatkuvuus rahoituksen ja toteuttavien palvelujen välillä. Valtionosuusrahoitus myönnetään peruskunnalle. Peruskunta vastaa myös työttömyysetuuksien rahoitusvastuusta eli saa täysimääräisen kuntakompensaation työttömyysetuuksista nollatilanteessa ja maksaa valtiolle vastaavasti korvauksia, mikäli työllisyystilanne heikkenee.

Useassa tapauksessa työllisyysalue muodostuu yhden kunnan sijaan useasta kunnasta, sillä Suomen noin 300 kunnasta vain 27 täyttää yksin mallissa edellytetyn 20 000 työvoimapohjan. Työllisyysalue, joka on isäntäkunta tai kuntayhtymä, joutuu siis keräämään rahoituksen alueensa

kunnilta toimintansa järjestämiseen eli palvelujen järjestämiseen, tuottamiseen ja hankkimiseen, toimitiloihin ja muihin kuluihin.

Valtion työllisyydenhoitoon kohdentamat henkilöstöresurssit siirretään TE-toimistoista ja ELY-keskuksista työllisyysalueelle, mikä tarkoittaa sitä, että työllisyysalue joutuu keräämään myös henkilöstönsä palkkarahat peruskunnilta, koska TE-toimistojen ja ELY-keskusten siirtyvän henkilöstön palkkaukseen kohdentuvat toimintamäärärahat ovat osa peruskunnille kohdennettavaa yleiskatteellista rahoitusta.

Kun sekä palkkarahat että työllisyysmäärärahat ovat osa yleiskatteellista valtionosuutta, on kunnilla täysi vapaus päättää rahoituksen käytöstä joko työllisyysalueen tarpeisiin tai muihin kunnassa esille tuleviin rahoitustarpeisiin. Kun lisäksi etuuksien rahoitusvastuumallissa peruskunta hyötyy onnistuneesta työllisyyden hoidosta työllisyysalueen sijaan, malli ei palkitse työn tosiasiallista toteuttajaa eli etuusjärjestelmässä mahdollisesti syntyvä ylijäämä ei jää työllisyysalueen käyttöön.

Hyvinvointialueilla ei ole taloudellisia kannusteita työllisyydenhoitoon

Julkisesti rahoitettujen työllisyyspalvelujen tulisi nykyisessä työmarkkinaympäristössä kohdentua erityisesti heikossa työmarkkina-asemassa olevien asiakkaiden palveluihin, sillä yksityisessä työllistämistoiminnassa on runsaasti tarjontaa ja ala on varsin kilpailtu. Lisäksi julkiset verkkopalvelut täydentävät palveluntarjontaa työmarkkinoilla liikkuvalle työvoimalle. Heikossa työmarkkina-asemassa olevat asiakkaat tarvitsevat lähes poikkeuksetta sote-palveluja työmarkkinoille päästäkseen. TE-palvelu-uudistuksen kannustava rahoitusmalli ulottuu kuitenkin vain kuntiin ja hyvinvointialueilla ei ole kannusteita tehtävässä onnistumiseen. Hyvinvointialueiden rahoitushaasteet lisäävät omalta osaltaan edellä mainittua riskiä.

Rahoitus työllistymistä edistäviin palveluihin

Talousvaliokunta on esittänyt lausunnossaan huolensa siitä, että yksityisen työnvälityksen ja palveluntuottajien rooli ja merkitys puuttuu hallituksen TE-palvelu-uudistusta koskevasta esityksestä. Suurin osa valtionosuuden perustana olevasta työllistämis-, koulutus- ja erityistoimien määrärahasta (momentti 34.06.51) liittyy erilaisten työllistymistä edistävien palvelujen ja koulutusten järjestämiseen työnhakijoille. Yksityisellä palvelutuotannolla on nykyisin keskeinen rooli näiden palvelujen tuottamisessa. Uudistusta koskevassa järjestämislaissa työllistymistä edistävät palvelut on muotoiltu vastaavalla tavalla kuin nykyisessä lainsäädännössä. Edellä mainitun työllistämismäärärahan muuttaminen yleiskatteelliseksi valtionosuudeksi poistaa kuitenkin käytännössä määrärahan työllistämistä edistävien palvelujen hankintaan ja jättää työllistymistä edistävien palvelujen hankinnan kokonaisuudessaan kuntien harkintaan. Kunnilta ja työllisyysalueilta puuttuvat näin ollen myös velvoitteet järjestää järjestämislaissa kuvattuja palveluja. Tämä kaventaa myös tulevien hallitusten mahdollisuuksia toteuttaa

kohdennettuja työllisyystoimia esimerkiksi suhdannevaihteluissa tai poikkeustilanteissa.

Rahoituksen kohdentumiseen liittyvä riski

TE-palvelutehtävistä muodostetaan kunnille uusi valtionosuustehtävä. Rahoitusta ei siis enää korvamerkitä työllisyyden hoidon tehtäviin, mikä voi johtaa rahoituksen valumiseen kunnan muille tehtäväalueille. Ylijäämäisen rahoituksen tilanteessa tämä on jopa todennäköistä. Kuntaliitto on arvioinut, että talouden sopeuttamistarve kasvaa vuoteen 2026 mennessä kaikissa kuntakokoluokissa ja, että julkisesti rahoitettuja palveluja joudutaan supistamaan. Tällaisessa toimintaympäristössä on mahdollista, että työllisyyden hoitoon aiemmin käytetyt taloudelliset ja henkilöresurssit joutuvat sopeuttamisen tai uudelleen allokoinnin kohteeksi, mikä voi johtaa siihen, että hallituksen uudistukselle asettamia työllisyystavoitteita ei saavuteta. Uudistus aiheuttaa myös merkittäviä hallinnollisia ja sopeutumiskustannuksia, kun monitehtäväinen hallinto siirretään valtiolta kunnilla ja 15 työllisyydenhoidon alueesta siirrytään noin 50-70 alueeseen, joilla on erilaisia järjestämis- ja tuotantosopimuksia keskenään. Jotta muutos pystytään viemään hallitusti ja tarkoituksenmukaisella tavalla läpi, sille pitäisi asettaa siirtymäaika.

Yhteenveto

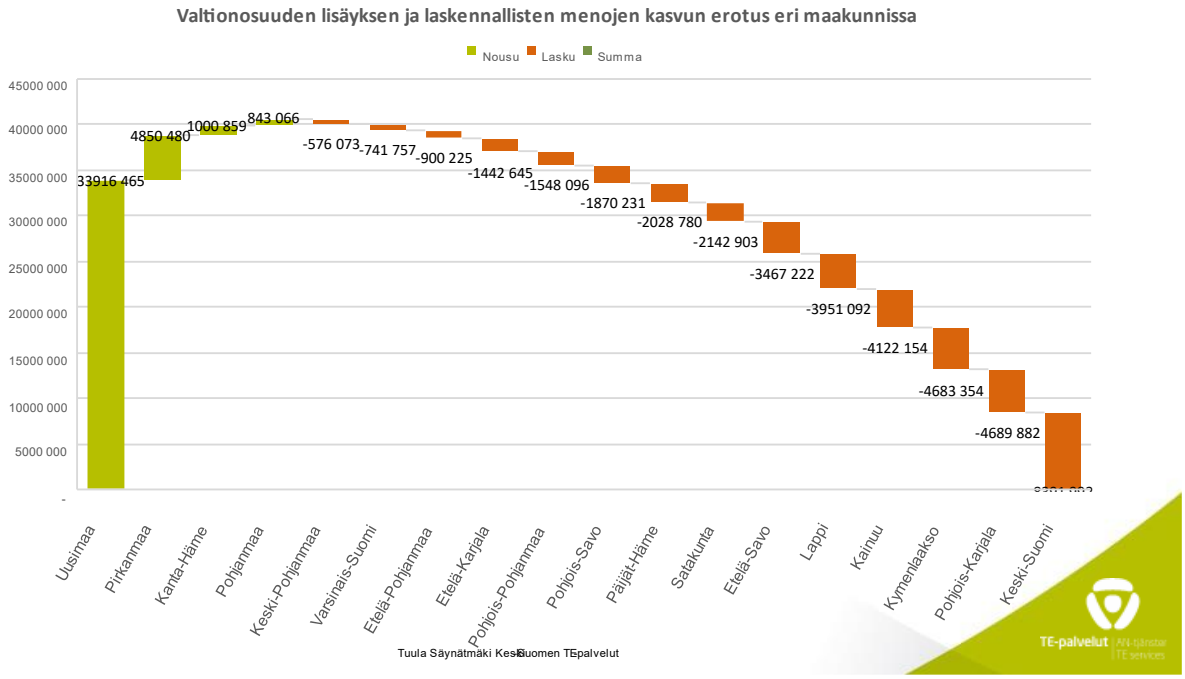
Valtionosuuden jakokriteerien tulisi olla sellaisia, että ne ottavat huomioon alueelliset erityispiirteet kyseisen valtionosuustehtävän hoidossa. Lisäksi niiden tulisi edistää valtionosuudella rahoitettavien tehtävien laadukasta hoitoa ja turvata väestön perustuslailla säädettyjä oikeuksia. Itsehallinnollisten kuntien rahoituksen järjestäminen yleiskatteellisen valtionosuuden muodossa ei turvaa niiden tehtävien hoitoa, joihin rahoitus perustuu. Väestön määrään perustuvat kriteerit hyödyttävät kasvukeskuksia ja edistävät omalta osaltaan väestön keskittymiskehitystä. Työllisyyden edistämisen rahoituksessa tulisi edistää monenkeskistä työllisyys- ja väestökehitystä, jotta alueellinen elinvoima ja yritysten toimintaedellytykset voidaan turvata koko maassa. Uudistuksen rahoitusmalli on luonteeltaan sellainen, että se kaventaa jatkossa hallituksen ja ministeriön kohdennettuja toimenpiteitä työllisyyden ja elinkeinotoiminnan edistämiseksi.

Säynätmäki Tuula 910819137

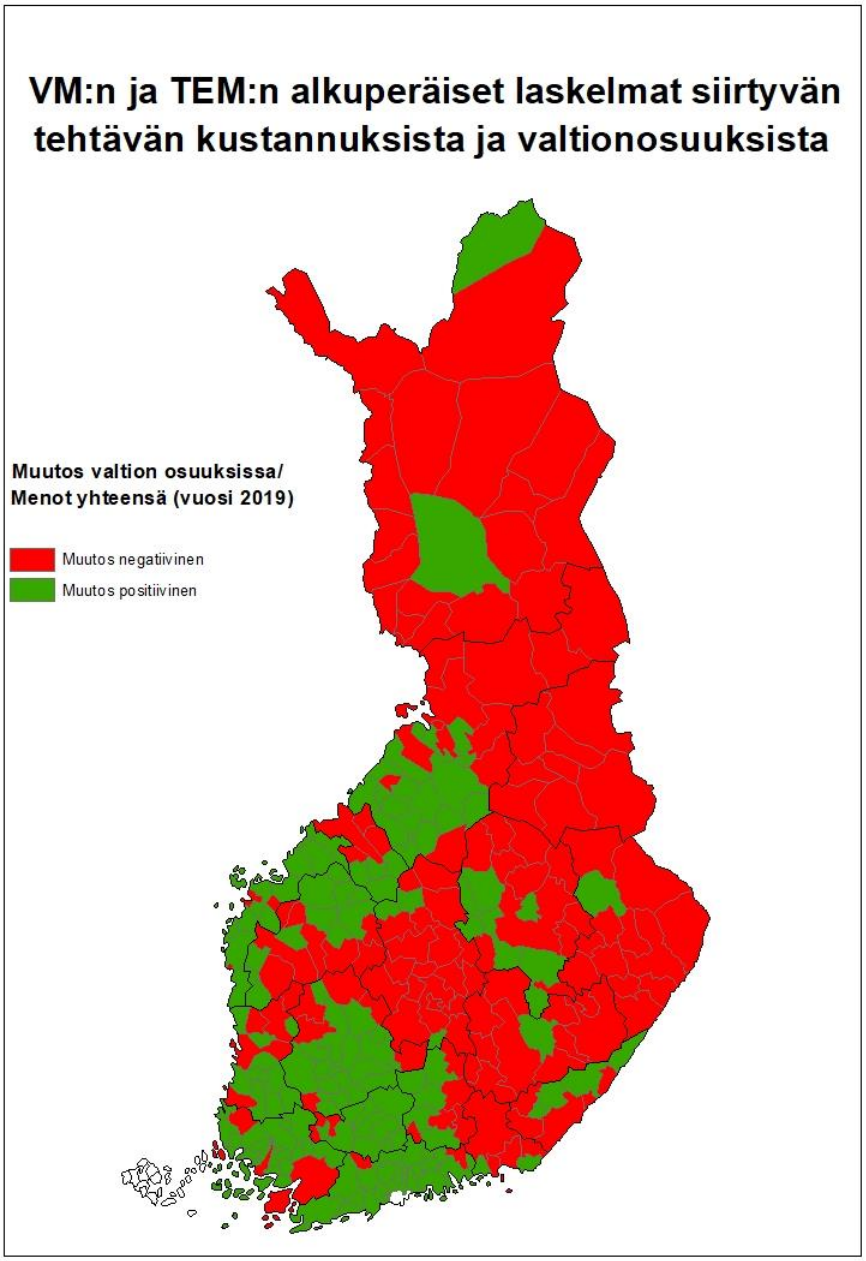
Allekirjoittaja Säynätmäki Tuula 910819137
DN: cn=Säynätmäki Tuula 910819137, c=FI, o=Keski-Suomen TE-toimisto, email=tuula.saynatmaki@te-toimisto.fi
Päivämäärä: 2023.02.07 13:12:00 +02'00'

Tuula Säynätmäki
Johtaja
Keski-Suomen TE-palvelut

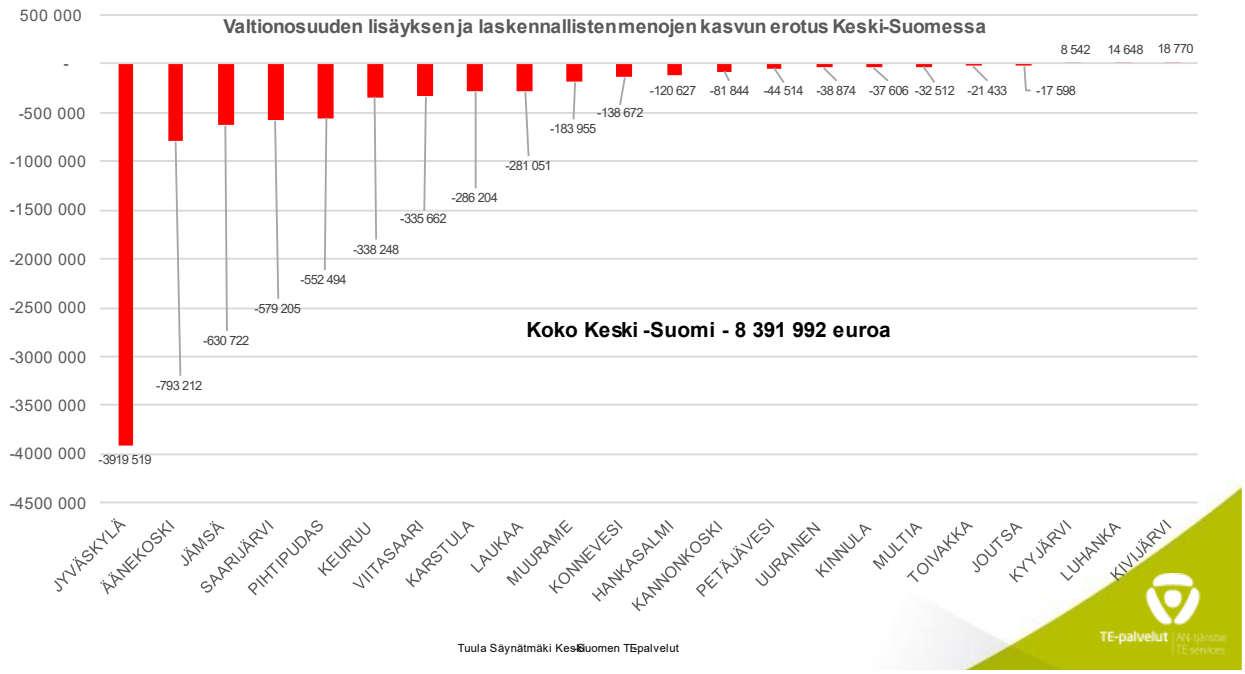
Kuva 1.


Valtionosuuden lisäyksen ja laskennallisten menojen kasvun erotus eri maakunnissa
Nousu
Lasku
Summa
45000 000
40000 000
35000 000
30000 000
25000 000
20000 000
15000 000
10000 000
5000 000
33916 465
4850 480
1000 859
843 066
-576 073
-741 757
-900 225
-1442 645
-1548 096
-1870 231
-2028 780
-2142 903
-3467 222
-3951 092
-4122 154
-4683 354
-4689 882
Uusimaa
Pirkanmaa
Kanta-Häme
Pohjanmaa
Keski-Pohjanmaa
Varsinais-Suomi
Etelä-Pohjanmaa
Etelä-Karjala
Pohjois-Pohjanmaa
Pohjois-Savo
Päijät-Häme
Satakunta
Etelä-Savo
Lappi
Kainuu
Kymenlaakso
Pohjois-Karjala
Keski-Suomi
Tuula Säynätmäki Keski-Suomen TE-palvelut
TE-palvelut

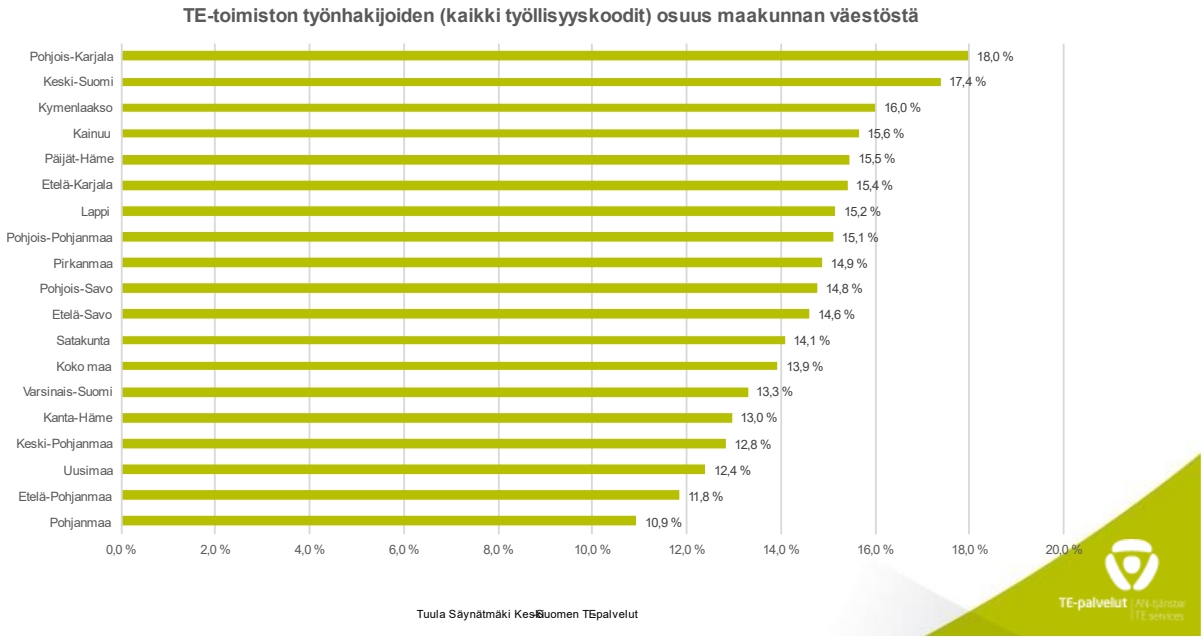
Kuva 2.


VM:n ja TEM:n alkuperäiset laskelmat siirtyvän tehtävän kustannuksista ja valtionosuuksista
Muutos valtion osuuksissa/
Menot yhteensä (vuosi 2019)
Muutos negatiivinen
Muutos positiivinen

Kuva 3.


Valtionosuuden lisäyksen ja laskennallisten menojen kasvun erotus Keski-Suomessa
Koko Keski -Suomi - 8 391 992 euroa
500 000
-
-500 000
-1000 000
-1500 000
-2000 000
-2500 000
-3000 000
-3500 000
-4000 000
-4500 000
-3 919 519
-793 212
-630 722
-579 205
-552 494
-338 248
-335 662
-286 204
-281 051
-183 955
-138 672
-120 627
-81 844
-44 514
-38 874
-37 606
-32 512
-21 433
-17 598
8 542
14 648
18 770
JYVÄSKYLÄ
ÄÄNEKOSKI
JÄMSÄ
SAARIJÄRVI
PIHTIPUDAS
KEURUU
VIITASAARI
KARSTULA
LAUKAA
MUURAME
KONNEVESI
HANKASALMI
KANNONKOSKI
PETÄJÄVESI
UURAINEN
KINNULA
MULTIA
TOIVAKKA
JOUTSA
KYYJÄRVI
LUHANKA
KIVIJÄRVI
TE-palvelut

Kuva 4.


TE-toimiston työnhakijoiden (kaikki työllisyyskoodit) osuus maakunnan väestöstä
Pohjois-Karjala 18,0 %
Keski-Suomi 17,4 %
Kymenlaakso 16,0 %
Kainuu 15,6 %
Päijät-Häme 15,5 %
Etelä-Karjala 15,4 %
Lappi 15,2 %
Pohjois-Pohjanmaa 15,1 %
Pirkanmaa 14,9 %
Pohjois-Savo 14,8 %
Etelä-Savo 14,6 %
Satakunta 14,1 %
Koko maa 13,9 %
Varsinais-Suomi 13,3 %
Kanta-Häme 13,0 %
Keski-Pohjanmaa 12,8 %
Uusimaa 12,4 %
Etelä-Pohjanmaa 11,8 %
Pohjanmaa 10,9 %
0,0 % 2,0 % 4,0 % 6,0 % 8,0 % 10,0 % 12,0 % 14,0 % 16,0 % 18,0 % 20,0 %
Tuula Säynätmäki Keski-Suomen TE-palvelut
TE-palvelut