LAPPEENRANNAN KAUPUNKI

LAPPEENRANNAN KAUPUNGIN LAUSUNTO TE-PALVELUJEN SIIRRON TOTEUTTAMISESTA

Eduskunnan valtiovarainvaliokunnan työ- ja elinkeinojaosto pyytää Lappeenrannan kaupungin lausuntoa hallituksen esityksestä eduskunnalle valtion talousarvioksi vuodelle 2025, teemana TE-palveluiden siirron toteuttaminen, vaikutukset valtion talousarvioon sekä palvelujen siirto kunnille 1.1.2025, myös kipupisteet.

VAIKUTUKSET VALTION TALOUSARVIOON

Kunnille uusina tehtävinä siirtyvät työvoima- ja kotoutumispalvelut rahoitetaan osana peruspalvelujen valtionosuutta. Valtionosuudet kohdennetaan kunnille laskennallisin perustein. Valtionosuuskriteereinä ovat työikäinen väestö, työttömät ja palvelujen piirissä olevat henkilöt sekä vieraskieliset. Valmistelun kuluessa lausuntopalautteen perusteella työikäisen väestön sekä työttömien ja palvelujen piirissä olevien henkilöiden painoarvo muutettiin keskenään yhtä suureksi, mikä oli Lappeenrannan kaupungin mielestä oikea ratkaisu. Lappeenrannan kaupunki on uudistuksen valmistelun aikana lausunut, että se pitää laskennallisia valtionosuuskriteereitä yksinkertaisina sekä palvelutarvetta riittävän hyvin kuvaavina ja palveluiden rahoitusjärjestelmän periaatetta sinänsä onnistuneena.

Kuntien peruspalvelujen valtionosuuteen siirretään määrärahaa useilta TEM:n ja STM:n momenteilta yhteensä 606,8 miljoonaa euroa. Työvoima- ja kotoutumispalveluiden rahoitukseen sisältyy nettomääräisesti 51,1 miljoonan euron leikkaus. Siirto suurilta määrärahamomenteilta on pääosin läpinäkyvästi toteutettu.

Etelä-Karjalan työllisyysalueen ensimmäistä talousarviota laadittaessa on huomattu, että työllisyysalueen valtionosuusrahoitus on noin kolme miljoonaa euroa pienempi kuin vuoden 2025 kustannukset olisivat, jos työllisyysmäärärahaan varattaisiin vuoden 2024 tason mukainen määräraha. Suomen Kuntaliitto on arvioinut, että TE-uudistuksessa kunnille siirtyvä rahoitus on noin 100 miljoonaa euroa alimitoitettu. Etelä-Karjalan laskennallinen osuus tästä 100 miljoonan euron rahoitusvajeesta vastaa melko tarkkaan työllisyysalueen talousarviovalmistelussa todettua vajetta. Lappeenrannan kaupunki yhtyy siten Suomen Kuntaliiton arvioon 100 miljoonan euron rahoitusvajeesta koko maan tasolla.

Työllisyyspalveluiden rahoitukseen tehtyjen suorien leikkausten ohella rahoitusvaje johtunee osittain siitä, että valtion talousarviosta ei ole erotettu kuntiin siirtyviin kustannuksiin kaikkia työllisyyspalveluiden järjestämiseen liittyviä kustannuksia. Etelä-Karjalan työllisyysalueen talousarviovalmistelussa on havaittu palvelujen järjestämiseen liittyvän runsaasti välillisiä ja hallinnollisia kuluja esimerkiksi ict:stä, toimitiloista ja henkilöstöön liittyvistä eristä, joiden yhteismäärä on useita prosentteja työllisyysalueen talousarvion loppusummasta. On oletettavaa, ettei valtiolta kunnille siirtyvässä rahoituksessa ole osattu huomioida näitä eriä täysimääräisesti, mahdollisesti

osin ei lainkaan. Jos huomioimatta jääneiden välillisten kustannusten määrä olisi 5 % siirtyvien tehtävien rahoituksesta, merkitsisi se koko maan tasolla noin 30 miljoonan euron vajetta siirtyvän rahoituksen määrässä. Summa on arvionvarainen, mutta ilmiötä on pidettävä todellisena.

TE-uudistuksen yhteydessä kuntien vastuuta työttömyysturvan rahoituksesta laajennetaan. Muutos kompensoidaan kunnille vuoden 2023 työttömyysturvamenojen poikkileikkaustilanteen mukaisena, mikä merkitsee koko maan tasolla 216 miljoonan euron siirtoa valtion talousarvion työttömyysturvamomenteilta kuntien valtionosuuteen. Kompensaatiota ei tarkisteta tulevina vuosina työttömyysturvamenojen muutoksen mukaisesti, vaan se jää vuoden 2023 poikkileikkaustilanteen mukaiseksi. TEM:n työllisyyskatsauksen mukaan elokuussa 2024 työttömiä työnhakijoita oli 30.100 enemmän kuin vuotta aikaisemmin. On siten selvää, että jo uudistuksen ensimmäisenä vuonna kuntien rahoitusosuus työttömyysturvasta tulee olemaan olennaisesti suurempi kuin valtion kunnille siirtämä rahoitus. Kuntien rahoitusosuuden kasvattaminen merkitsee käytännössä, että valtio siirtää kunnallisveroilla katettavaksi huomattavan osan työttömyysturvamenoista.

PALVELUJEN SIIRTO KUNNILLE

Samanaikaisten lakimuutosten yhteisvaikutukset

Julkisten työvoimapalveluiden järjestämisvastuu siirtyy valtion työ- ja elinkeinotoimistoilta kunnille ja kuntien muodostamille työllisyysalueille 1.1.2025 alkaen. Samanaikaisesti on valmisteltu merkittäviä lakiuudistuksia, joiden yhteisvaikutuksia ei ole arvioitu riittävästi lainvalmisteluvaiheessa. Näiden lakimuutosten yhteisvaikutusten arviointi jää käynnistyville työllisyysalueille, joiden valtion rahoitus on merkittävästi nykytasoa alempi ja toimintaympäristö haastava.

Kuntatalouden näkökulmasta suurin haaste liittyy perättäisiin ja yhtäaikaisiin muutoksiin työttömyysturvassa, palkkatuen myöntämiskriteereissä ja kuntien kasvavassa ja varhentuneessa rahoitusvastuussa työttömyysetuuksista. Suomen hallitusohjelman myötä työttömyysturva muuttuu merkittävästi jo vuoden 2024 aikana. Ansiopäivärahan työskentelyedellytyksen kertyminen palkkatuetussa työssä lopetetaan, pois lukien alentuneesti työkykyiset ja yli 60-vuotiaat pitkäaikaistyöttömät. Aiemmin palkkatuettu työ on kerryttänyt työskentelyedellytystä 75 % osuudella. Hallitus esittää, että kunnille ja kuntayhtymille myönnettäisiin palkkatukea jatkossa vain, kun työllistettävä henkilö on alentuneesti työkykyinen tai yli 60-vuotias ja ollut pitkään työttömänä. Ehdotetuilla palkkatuen muutoksilla pyritään toteuttamaan hallitusohjelmassa linjattua 37 miljoonan euron työllisyysmäärärahojen tason alentamista. Muutoksen myötä palkkatuen myöntäminen vähentyisi arviolta noin 35–53 miljoonalla eurolla vuodessa. Etelä-Karjalan työllisyysalue tulee kohdentamaan palkkatukeen vuonna 2025 vain 2,3 miljoonaa euroa. Valtiovarainministeriön arvion mukaan Etelä-Karjalan kuntien nykytaso palkkatukeen on noin 6,4 miljoonaa euroa, josta 4,5 miljoonaa on kohdistunut

yrityksille. Tämä vastaa myös Etelä-Karjalan työllisyysalueen todellista arviota alueen määrärahatarpeesta.

Samaan aikaan työttömyysturvauudistuksen ja palkkatukiuudistuksen kanssa kunnan rahoitusvastuuta työttömyysetuuksista laajennetaan ja varhennetaan. Kunnat osallistuvat työttömyysetuuden perusosan rahoitukseen nykyistä varhaisemmassa vaiheessa, ja rahoitusvastuu laajenee koskemaan myös ansio- ja peruspäivärahaa. Tähän asti kuntien mahdollisuudet vaikuttaa niin sanottuun sakkomaksuun ovat perustuneet työllistymiseen avoimille työmarkkinoille, valmennuksiin ja koulutuksiin osallistumiseen sekä kuntouttavan työtoiminnan että palkkatuetun työn aktivoivaan luonteeseen. Palkkatukiuudistuksen perusteluissa todetaan, että kuntasektorin palkkatuetun työn jälkeiset työllisyysvaikutukset ovat olleet tutkimusten mukaan vähäisiä, eikä uudistuksen arvioida aiheuttavan merkittäviä negatiivisia vaikutuksia työllisyyteen. Etelä-Karjalan työllisyysalueella on jo ennen muutoksen voimaantuloa tunnistettu haasteet löytää korvaava väylä avoimille työmarkkinoille. Kunnat ovat pystyneet tarjoamaan väylän kuntouttavasta työtoiminnasta siirtyville kohti avoimia työmarkkinoita. Palkkatuettujen työmahdollisuuksien kaventumisen rinnalla myös kuntouttavan työtoiminnan asema vaikeammin työllistettävien palveluna muuttuu rahoituksen näkökulmasta. Työttömien palveluihin aktivointi ei siirrä etuuden rahoitusvastuuta valtiolle. Jatkossa työttömyysturvavastuu tarkoittaa, että kunta maksaa myös palveluajalta niin kutsuttua ’sakkomaksua’. Etelä-Karjalan työllisyysalueen arvion mukaan edellä kuvatuilla yhtäaikaisilla muutoksilla voi olla valtiovarainministeriön arvioita suurempi vaikutus kuntien työttömyysetuuskuluihin ja sitä kautta kuntien mahdollisuuteen osoittaa rahoitusta työllisyysalueelle ja tukea alueen elinvoimaa.

Talouden reunaehdot

Etelä-Karjalan kunnat osoittavat työllisyysalueelle valtion osuutta vastaavan rahoituksen. Etelä-Karjalassa työllisyysalue vastaa työvoimapalvelujen järjestämisestä annetussa laissa (380/2023) tarkoitettujen julkisten työvoimapalvelujen sekä kotoutumisen edistämisestä annetussa laissa (681/2023) tarkoitettujen kotoutumista edistävien toimenpiteiden järjestämisestä. Vuonna 2025 Etelä-Karjalan maakunnan yhteenlaskettu valtionosuus työllisyyspalveluihin on 14,4 miljoonaa euroa ja maahanmuuttopalveluiden yhteenlaskettu maksuosuus on 0,9 miljoonaa euroa, jolloin työllisyys- ja maahanmuuttopalveluiden maksuosuustulo työllisyysalueelle on yhteensä 15,3 miljoonaa euroa. Kehyksiin sovitettu talousarvio kattaa siirtymävaiheessa siirtyvän henkilöstön palkkakulut sekä työllisyysmäärärahan eli työllisyystukiin, koulutuksiin ja valmennuksiin varattavan määrärahan. Budjetista henkilöstö- ja tilakustannusten osuus on noin 7,8 miljoonaa euroa, palveluhankintojen osuus 4,55 miljoonaa euroa ja työllisyystukien osuus noin 2,95 miljoonaa euroa. Valtiovarainministeriön nykytasoa kuvaavissa laskelmissa Etelä-Karjalan työllisyysalueen palveluihin kohdentuisi noin 10,2 miljoonaa euroa.

Työllisyysalueen kyky vastata haastavassa suhdannetilanteessa palvelutarpeeseen on rajattu. Käytännössä työllisyysalue joutuu karsimaan

palveluista. Työllisyysalueelle siirtyvän henkilöstön määrä on valtakunnallisella tasolla kasvanut TE-uudistuksen alkuvaiheen arvioista 4200 henkilötyövuodesta 4400 henkilötyövuoteen. Siirtyvän henkilöstön määrä on myös Etelä-Karjalassa kasvanut valmistelun edetessä 110 henkilötyövuodesta 128 henkilötyövuoteen. Henkilöstö on Etelä-Karjalan työllisyysalueen ensisijainen palvelu alueen asukkaille ja työnantajille. Työllisyysalueiden mahdollisuus vaikuttaa palveluihin on kuitenkin rajattu. Työllisyysalueiden toiveet velvoittavan lainsäädännön purkamisesta eivät ole toteutuneet, joten siirtyvä henkilöstö tarvitaan palveluvelvoitteen täyttämiseen.

Etelä-Karjalan työllisyysalue tunnistaa kannustavan rahoitusmallin elementit. Positiivinen työllisyyskehitys tuottaa kunnalle nykyistä suuremman hyödyn. Vastaavasti kunta kantaa suuremman vastuun heikosta työllisyyskehityksestä. Työllisyyspalveluiden valtionosuusmalli, jonka mekanismeja on hyödynnetty myös Etelä-Karjalassa kuntien välisissä maksuosuuksissa, reagoi kuitenkin heikosti äkillisiin rakennemuutostilanteisiin. Etelä-Karjalassa sekä väestön että työvoiman määrät ovat laskusuuntaisia, lukuun ottamatta ulkomaalaisen työvoiman määrää. Viimeisimmissä tilastoissa Etelä-Karjalan työllisyysaste (15–64-vuotiaat) oli 72,8 % (koko maassa 74,4 %) ja työttömien osuus työvoimasta 11,5 % (koko maassa 10,4 %). Kevään 2023 jälkeen uusien avointen työpaikkojen määrä on pudonnut noin 50 %. Etelä-Karjalassa työttömyys on kasvanut vuonna 2024 edelliseen vuoteen verrattuna erityisesti nuorten ja ulkomaalaisten osalta. Työttömyyden kasvu ja uusien avointen työpaikkojen määrän lasku voivat heikentää kuntien verotuloja ja lisätä sosiaalimenojen tarvetta. Tämä on erityisen haastavaa alueilla, joilla väestön ja työvoiman määrät ovat laskusuuntaisia.

Kotoutumislainsäädännön kokonaisuudistus

Yhdenvertaisuusvaltuutettu on lähestynyt työllisyysalueita ja edellyttänyt, että työllisyysalueiden sekä niiden ohjauksesta ja valvonnasta vastaavien viranomaisten on kiinnitettävä erityistä huomiota siihen, että palveluiden kohdentamisessa huomioidaan asiakkaiden yhdenvertaisuus ja heikommassa työmarkkina-asemassa olevat. Etelä-Karjalassa ulkomaalaisten työttömien työnhakijoiden osuus ulkomaalaisesta työvoimasta on noussut yli 40 % viimeisen vuoden aikana ja työttömistä keskimäärin neljännes oli pitkäaikaistyöttömiä. Työllisyysalueiden ja kuntien mahdollisuus panostaa esimerkiksi työvoimakoulutuksiin on rajallinen vuoden 2025 käytettävissä olevan rahoituksen puitteissa.

Kotoutumiskoulutukset ovat volyymiltaan suurin työvoimakoulutus. Vuonna 2023 niihin osallistui yhteensä 16 200 opiskelijaa. Kotoutumiskoulutus on yksi keskeisimmistä palveluista maahanmuuttajien kotoutumisen alkuvaiheessa. Ulkomaalaisen työvoiman merkitys tulee jatkossa korostumaan ja nopeaan työelämälähtöiseen kotoutumiseen tulisi kohdentaa resurssia. Etelä-Karjalan työllisyysalue käynnistää toimintansa tilanteessa, jossa kotoutumiskoulutukset ovat pahoin ruuhkautuneet. Jonotusajat ovat kasvaneet pahimmillaan jopa lähes vuoden mittaisiksi. Etelä-Karjalan työllisyysalue ei pysty talousarvion puitteissa osoittamaan koulutuksiin palvelutarvetta vastaavaa määrärahaa.

Rahoitustarve johtuu osin ukrainalaisten kotikuntamerkintöjen kasvavasta määrästä mutta myös alueen oppilaitosten aktiivisesta koulutusmyynnistä.

Alueen elinvoiman ja kohtaanto ongelmien näkökulmasta ulkomaalainen väestö on Etelä-Karjalalle mahdollisuus. Pitkät jonot palveluihin ja palveluvelka uhkaavat kuitenkin alueelle kiinnittymistä ja kotoutumisprosessin käynnistymistä. Palveluvelan korjaavien toimenpiteiden kustannukset voivat olla moninkertaiset. Vuoden vaihteessa TE-toimistolta siirtyy kuntien vastuulle runsaasti kotoutumiskoulutukseen jonossa olevia maahanmuuttajia, mikä luo kuntiin jo valmiiksi palveluvelkaa ja haastaa kuntia. Pitkät jonotusajat kotoutumiskoulutuksiin hidastavat maahanmuuttajien siirtymistä työelämään ja jatkokoulutukseen. Valtion tulee erikseen korvata vuoden 2024 jonossa olevien kotoutujien työvoimakoulutuksien kustannukset kokonaisuudessaan.

Maksatustehtävä

Työllisyystukien, kuten palkkatuen, starttirahan ja kulukorvausten maksatustehtävät järjestetään vuoden 2024 loppuun asti valtakunnallisesti keskitetysti KEHA-keskuksen toimesta. TE-uudistuksessa maksatustehtävä hajautetaan 45 työllisyysalueelle. KEHA-keskuksesta siirtyy 75 maksatustehtävissä toimivaa viranhaltijaa työllisyysalueille, eli keskimäärin 1,67 henkilöä työllisyysaluetta kohden. Käytännössä osalle työllisyysalueista ei siirry maksatusresurssia lainkaan. Työllisyysalueille ei siirry riittävää maksatusresurssia, jolla maksatustehtävä voitaisiin hoitaa heti vuoden 2025 alusta alkaen palvelun katkeamaton tarjonta turvaten.

Maksatustehtävään liittyy myös merkittävä palveluvelka, joka siirtyy työllisyysalueille. KEHA-keskuksen maksatus on pahoin ruuhkautunut ja KEHA-keskus on yksipuolisesti ilmoittanut keskeyttävänsä harkinnanvaraisten kulukorvausten maksatushakemuksen käsittelyn kokonaan loppuvuodeksi 2024. Työllisyysalueille siirtyy vuoden 2025 alussa arviolta 50.000 käsittelemätöntä kulukorvaushakemusta. Työllisyysalueille siirtyy siten alimitoitettu maksatusresurssi sekä mittava hakemusruuhka. Maksatuksen viiveistä on odotettavissa laajaa tyytymättömyyttä vuoden 2025 aikana. Valtion tulee korvata vuoden 2024 aikana vireille tulleiden hakemusten käsittelystä ja maksamisesta aiheutuvat kustannukset kokonaisuudessaan.

Lappeenrannassa 22.10.2024

Sanna Natunen
Lappeenrannan kaupunki/ Etelä-Karjalan työllisyysalue
Työllisyysjohtaja