

Kaupunkien yhteiset kannat liittyen työttömyysturvan rahoitusvastuun laajentamiseen ja TE-palveluiden siirron rahoituskompensatioon kunnille

Pääministeri Sanna Marinin hallitus linjasi kevään 2021 puoliväliriihessä TE-palveluiden siirrosta paikallistasolle. Linjaus liittyy hallitusohjelman työllisyystavoitteeseen ja kuntien vastuun vahvistamiseen työllisyyspalveluissa.

TE-palveluiden järjestämismallin on tarkoitus siirtyä kunnille vuoden 2024 aikana. Uudistuksen tavoitteena on palvelurakenne, joka edistää parhaalla mahdollisella tavalla työntekijöiden nopeaa työllistymistä ja lisää työ- ja elinkeinopalvelujen tuottavuutta, saatavuutta, vaikuttavuutta ja monipuolisuutta.

Valmisteilla olevan uudistuksen kulmakivenä on kannustavaksi tarkoitettu rahoitusmalli, jossa työllisyyskehityksellä on nykyistä suurempi vaikutus kuntien rahoitusasemaan.

- Positiivinen työllisyyskehitys tuottaa kunnalle nykyistä suuremman hyödyn. Vastaavasti kunta kantaa suuremman vastuun heikosta työllisyyskehityksestä.
- Työttömyyden keston sidottu rahoitusvastuu ohjaa kohdistamaan vahvemmin resursseja työttömyyden pitkittymisen ehkäisemiseen.

TE- palvelujen siirto kunnille edellyttää rahoituksen lisäämistä kunnille sekä työttömyysturvan rahoitusvastuun että TE- palvelujen järjestämismallin osalta. Valtiovarainministeriö on valmistellut erillisiä rahoitusmalleja lisääntyville vastuille.

Kuusi suurinta kaupunkia on kannattanut järjestämismallin siirtoa valtiolta kunnille, mutta nyt uudistus on laajentunut siten, että myös työvoimapolitiikan vastuut ja rahoitusvastuut ovat muuttumassa merkittävästi. Kuuden suurimman kaupungin näkökulmasta valmisteltuun uudistukseen ja siitä tehtyihin linjauksiin sisältyy lisäksi useita ongelmia.

Valmisteilla olevan rahoitusmallin peruslähtökohdat

1. Valtion rahoitus kuntien työttömyysturvan rahoitusvastuun laajentamiseen

Valmistelussa esitetyn mallin mukaan kuntien vastuu työttömyysetuuskorvauksien rahoituksesta koskisi jatkossa työmarkkinatuen lisäksi myös peruspäivärahaa sekä perusosan suuruisia osuuksia ansiopäivärahasta. Kunnan rahoitusvastuu määräytyisi työnhakijan työttömyysetuuspäivien kertymän perusteella.

Työttömyysturvan laajentaminen kompensoitaisiin kunnille, kompensatio toteutettaisiin kustannusneutraalisti valtion ja kuntien välillä. Kuntakompensatio olisi poikkileikkaustilanteessa (valmistelussa mainittu vuoden 2022 taso) tehtävä lisäys, jonka tasoa ei tarkasteta myöhemmin. Kuntien rahoitusvastuun kehitys riippuisi jatkossa työttömyyden kehityksestä ja tulopuolen kompensatio määräytyisi puolestaan niiden perusteiden mukaan, joilla se on tehty. Valmistelussa on linjattu, että rahoitusvastuun kompensatio toteutettaisiin valtionosuusjärjestelmän kautta ja suurten kuntakohtaisten muutosten vuoksi valtionosuusjärjestelmään sisällytettäisiin erillinen pysyvä tase, jolla kuntakohtaiset muutokset nollataan.

Kuntien rahoitusvastuun rahoituksen kohdentamisen perustetta kunnille ei ole vielä lainsäädäntövalmistelussa linjattu, valmistelussa on tarkasteltu €/ asukas tai €/ työkäimen - mallia. Valittavan poikkileikkausajankohdan mukaiset työttömyysturvan kustannukset korvattaisiin kunnille

täysimääräisesti valtionosuusjärjestelmässä erillisenä valtionosuuden lisäyksenä (valtionosuuden lisäykset ja vähennykset), koko maan tasolla lisäys olisi euromääräinen kokonaisluku, joka ei perustuisi €/asukas periaatteeseen. Lisäyksen taso olisi kiinteä, sitä ei tarkistettaisi vuosittain toteutuneiden kustannusten, asukasmäärän-, työkäisten määrän- tai työttömyyden kehityksen perusteella eikä siihen tehtäisi indeksikorotusta.

2. Valtiolta siirtyvien TE-palvelujen rahoitus

Kuntien järjestämisvastuu TE-palveluista muodostaisi kunnille uuden valtionosuustehtävän. TE-palvelujen laskennalliset kustannukset otettaisiin huomioon kunnan peruspalvelujen valtionosuuden laskennallisissa kustannuksissa. Rahoitus uusiin ja laajeneviin tehtäviin olisi kunnille täysimääräinen.

Ministerityöryhmä linjasi 3.12.2021, että kunnille siirtyvät TE-palvelut rahoitettaisiin sataprosenttisesti valtionosuudella. TE-palveluista tulisi uusi valtionosuustehtävä ja valtionosuusrahoituksesta 70 prosenttia kohdennettaisiin kunnille työkäisen väestön ja 30 prosenttia laajan työttömyyden käsitteen perusteella. Laajan työttömyyden kriteerin sisällyttämisellä nähdään olevan suhdanteisiin liittyviä kuntatalousvaikutuksia tasaava vaikutus. Ministerityöryhmä linjasi 14.12. että 30 M€ työllisyyspalveluiden vuosittaisesta 700 M€ rahoituksesta jaettaisiin osana valtionosuusjärjestelmää vieraskielisyyskriteerin perusteella.

Kuuden suurimman kaupungin yhteiset kannat rahoitusmallista

Kuntien työttömyysturvan rahoitusvastuun laajentaminen

Rahoitusmallin valmistelussa on lähdetty liikkeelle kompensaaion viemisestä valtionosuusjärjestelmään ja luovuttu kokonaan vaihtoehtoisten veroperusteisten rahoituksen lähteiden (yhteisöveron jako-osuuden korotus, kunnallisverokorotus tai -vähennys tai näiden ja valtionosuusrahoituksen yhdistelmä) selvittämisestä ilman riittäviä perusteita.

1. **Kuusi suurinta kaupunkia edellyttää, että jatkovalmistelussa laaditaan vaihtoehtoisia ja kattavia selvityksiä verojärjestelmän puolella toteutettavista rahoitusmalleista sekä tähän mennessä tehdyn valmistelun pohjana olevien, jo tehtyjen selvitysten julkistamista avoimesti**

Esitetty poikkileikkaustilanteeseen perustuva, valtionosuusjärjestelmän kautta toteutettava ja poikkileikkaustilanteesta muuttumaton rahoitusmalli olisi sellaisenaan kasvaville kaupungeille kestävä. Poikkileikkaushetken suhdannetilanne vaikuttaisi vuosiksi eteenpäin rahoituksen tasoon. Lisäksi valtionosuusjärjestelmän kautta ei ole koskaan onnistuttu kompensoimaan kunnille syntyneitä todellisia kustannuksia täysimääräisesti.

Poikkileikkaustilanteeseen perustuva rahoitusmalli ei huomioisi mitenkään suhdannevaihtelujen vaikutusta työttömien määrään eli työttömyysturvan kustannusten kasvuun eikä työkäisen väestön eli potentiaalisten tuensaajien määrän kasvua. Kuusi suurinta kaupunkia korostaa, että perinteisesti kunta-valtio-suhteessa nimenomaisesti valtio kantaa julkiselle taloudelle aiheutuvat suhdanneriskit ja on oleellista, että rahoitusmalli ottaa huomioon kasvavien kaupunkien väestömäärän, työkäisen väestön sekä potentiaalisten tuensaajien määrän kasvun. Mikäli valtionosuusrahoitus ei heikossa suhdannetilanteessa riitä kasvavan työttömyysturvan ja -palvelujen rahoittamiseen, kunnat joutuvat sopeuttamaan niille tehtäviksi jäävien opetuksen ja varhaiskasvatuksen palveluista, kaupunkien elinvoiman kehittämisestä, nostamaan kunnallisveroprosenttia ja siten kiristämään työn verotusta tai kattamaan aiottua suuremman osan investoinneista velkarahoituksella. Siirrettäessä paikallistasolle TE-palveluiden tuottamista ja vahvistettaessa kuntien vastuuta työllisyyspalveluissa, ei tule samalla siirtää suhdanneriskiä kuntien vastattavaksi.

2. Kuusi suurinta kaupunkia edellyttää, että rahoitusmallissa otetaan huomioon kasvavien kaupunkien väestömäärä, työikäisen väestön sekä potentiaalisten tuensaajien määrän kasvu. Valtionosuusrahoitusta koko kuntatasolle tulee tarkistaa vuosittain koko maan tasolla kunkin vuoden toteutuneiden kustannusten perusteella siten, että rahoitusvastuun kompensatio koko kuntatasolle seuraa suhdannetilannetta ja väestökehitystä. Valtion tulee kantaa julkiselle taloudelle aiheutuvat suhdanneriskit eikä niitä ja väestökehityksen vuoksi kasvavia kustannuksia voi siirtää kunnille ja määrittää kompensatorahoituksen tasoa kiinteäksi poikkileikkaustilanteen pohjalta. Asiaa ei voi kestävästi perustella vain sillä, että näin on toimittu myös aiemmissa vastaavissa uudistuksissa.
3. Työttömyysturvan rahoitus kunnille toteutetaan valtionosuusjärjestelmään erillisellä momentilla, kuten mm. veroperustemuutosten kompensointi kunnille (mom 28.90.35), jolloin kompensoation seuranta on läpinäkyvämpää kuin valtionosuusjärjestelmän sisällä ns. lisäykset ja vähennykset kohdassa
4. Työttömyysturvaan tehtävät muutokset / korotukset huomioidaan myös rahoituksessa
5. Poikkileikkaushetkellä varmistetaan kuntakohtaisten erojen kompensointi täysimääräisesti

TE-palvelujen siirron rahoittaminen

Ministerityöryhmän linjaus 3.12.2021 koskien TE-palveluiden siirron rahoitusmallia on pääosin kannatettava. Perusteet kuvaavat potentiaalisten työllisyyspalveluiden asiakkaiden määrää sekä työttömien ja jo palvelun piirissä olevien, mm. vaikeasti työllistettävien määrää. Osana valtionosuusjärjestelmää rahoitus kohdennetaan valtionosuuden laskennallisiin kustannuksiin, joita koskee vuosittainen kustannustenjaon tarkastus ja indeksitarkastus, eli valtionosuusrahoitus seuraa viiveellä toteutuneiden kustannusten ja palvelutarpeen kasvua. Rahoitusmallissa huomioidaan vieraskielisten osuus työikäisistä vain erittäin pienellä painoarvolla huolimatta maahan muuttaneiden laajemmasta ja pidempikestoisesta palvelutarpeesta ja korkeammista palvelukustannuksista.

6. Kuusi suurinta kaupunkia edellyttää, että valtio takaa maahan muuttaneille kohdistuvien TE-palvelujen rahoituksen riittävyyden kaikissa maahanmuuttoskenaarioissa.
7. Rahoituksen riittävyys on varmistettava niin, että tarvittavan uuden henkilöstön palkkaaminen ja muut TE-palvelu-uudistuksen toteutuksesta aiheutuvat uudet kustannukset eivät jää kuntien itse rahoitettavaksi

Vaikuttavien ja laadukkaiden työllisyyspalveluiden tuottaminen

Kuntien kustannuksen sitkeästi pitkäaikaistyöttömyydestä tulee suhteutua niiden mahdollisuuksiin alentaa sitä. Sitkeästi pitkäaikaistyöttömien ennuste työllistyä on heikko, mutta kunta maksaa uudessa rahoitusmallissa henkilön eläköitymiseen asti 50 % työttömyysetuuden perusosasta. Koska työmarkkinatuki on ensisijainen tukimuoto suomalaisessa sosiaaliturvajärjestelmässä, tämän asiakasryhmän osalta uudessa rahoitusmallissa on kyse enemmänkin sosiaaliturvakustannusten siirtämisestä kunnille kuin mistään aidosta kannusteesta. Käytännössä asiakasryhmän palvelutarve on hyvinvointialueilla, jonne kuntouttava työtoimintakin siirtyy kokonaan. Näin ollen hyvinvointialueilla on jatkossa työttömyyden hoidossa suuri rooli ja myös niille tulisi asettaa kannusteita. Valtion tulisi tunnustaa, että ensisijaista sosiaaliturvaa ei ole tarkoituksenmukaista maksaa tässä määrin maksaa kuntien toimintamenoista.

- Hyvinvointialueiden tulisi olla osavastuussa pitkään työttöminä olleiden kustannuksista, joten ne voisivat maksaa osan työttömyysturvan perusosasta sitkeästi pitkäaikaistyöttömien osalta, jolloin kunnan maksuosuus laskisi. Vaihtoehtoisesti porrastusta tulisi loiventaa loppupäästä niin, että kunnan osuuden maksimi olisi selvästi vähemmän kuin 50 %

Kotoutujat tai heihin verrannolliset maahanmuuttajataustaiset asiakkaat tarvitsevat keskimääräistä pidempiä ja monipuolisempia palvelupolkuja, mutta rahoitusmalli palkitsee kuntia vain suorasta työllistymisestä. Työllisyyden edistämisen ministerityöryhmä on 14.12. linjannut, että kunnan työttömyysetuusia koskevan rahoitusvastuun päivälaskuri jäädytetään, jos kunta maksaa työttömyysetuutta kotoutumisen perusteella. Pakolaisten osalta jäädytys kestää kolme vuotta, muiden maahanmuuttajien kohdalla vuoden. Suuren osan maahanmuuttajista edellytykset työllistyä avoimille työmarkkinoille ovat verkostojen, kielitaidon ja osaamisen puutteen vuoksi keskimääräistä selvästi heikommät vielä pitkään maahantulon jälkeen. Kunnalla tulisi olla aina vahva kannuste saada työvoiman ulkopuolella olevat työkäiset maahanmuuttajataustaiset kuntalaiset työllisyyspalvelujen asiakkaaksi

- Valtion tulisi kantaa vastuu työttömyysetuuden rahoituksesta 5 vuotta henkilön maahantulosta riippumatta maahantulon perusteesta

Uudessa rahoitusmallissa pidempiin työvoimakoulutuksiin tai omaehtoiseen opiskeluun ohjaaminen ei ole kunnalle taloudellisesti kannattavaa. Mahdollisen koulutusinvestoinnin lisäksi kunta joutuu maksamaan osan työttömyysturvasta vuosia palvelun alkamisen jälkeen. Muutos voi pitkällä aikavälillä johtaa kehitykseen, joka heikentää laadullista työllistymistä. Samaan aikaan hallituksen keskeisenä tavoitteena on ollut kehittää elinikäistä oppimista ja nostaa väestön koulutustasoa

- Ministeriöiden, joita asia koskee (VM, OKM ja TEM) tulisi neuvotella yhdessä kuntien kanssa, mihin toimiin ryhdytään, jotta uusi rahoitusmalli ei asettaisi esteitä elinikäiselle oppimiselle

Tiedolla johtaminen on kannusteiden toimivuuden edellytys. VM odottaa kuntien kykenevän arvioimaan, millaisen työvoimapolun tuottaminen on kaikkein tehokkainta ja uuden rahoitusmallin kautta kuntataloudelle edullisinta. Kunnilla ei ole kuitenkaan nykyisillä tietojärjestelmillä ja kirjauskäytännöillä käytössä riittävän kattavaa dataa työttömistä. Tarvitaan toimiva valtakunnallinen tiedolla johtamisen ratkaisu, jossa kunnat saavat tietoa henkilöiden työttömyyspäiväkertymästä suunnatakseen palveluita tehokkaasti ja estääkseen työttömyyden pitkittymistä.

- Valtion tulisi mahdollistaa tarvittavin lakimuutoksin ja riittävät järjestelmät tarjoten kunnille mahdollisimman tarkan rivitasoisen asiakastiedon saaminen ja käyttäminen asiakkaiden palveluun ohjaukseen ja segmentointiin

Työllisyyteen vaikuttavat kannustimet

Vaikka järjestämisvastuu siirtyy kunnille, jäävät kuntien keinot vaikuttaa työllisyyteen kuitenkin rajallisiksi. Siksi on tärkeää, että valtio tarkastelisi laajemmin työnteon ja työllistämisen kannustimia Suomessa ja ottaisi työllisyyden edistämisen huomioon esimerkiksi uudistaessaan sosiaaliturvajärjestelmää. Ilman työllisyyden esteiden kokonaisvaltaista tarkastelua kuntien on vaikeaa vaikuttaa merkittävästi työllisyyden kehittymiseen.

- Valtion tulee uudistaa sosiaaliturva- ja työlainsäädäntöä siten, että työllistämisen ja työnteon kannustimet paranevat