

HE 207/2022 VP

Asiantuntijalausunto Eduskunnan Talousvaliokunnalle

Eduskunnan Talousvaliokunta on pyytänyt Valtion taloudelliselta tutkimuskeskukselta (VATT) lausuntoa hallituksen esityksestä eduskunnalle julkisten työvoima- ja yrityspalveluiden uudelleen järjestämistä koskevaksi lainsäädännöksi. Esityksessä ehdotetaan mittavimpina muutoksina työvoimapalveluiden järjestämisvastuun siirtämistä valtiolle kunnille sekä kuntien työttömyysturvaa koskevan rahoitusvastuun laajentamista. Lisäksi esitykseen sisältyy lukuisia muita muutoksia, kuten joidenkin julkisten työvoimapalveluiden enimmäiskestojen muutoksia ja oleskelulupaan liittyvien tehtävien siirron Maahanmuuttovirastolle.

VATT toteaa esityksen käsittelevän monipuolisesti suurimpien muutosehdotusten kannustinvaikutuksia, niistä mahdollisesti seuraavia käyttäytymismuutoksia sekä uudistukseen liittyviä riskejä. Lausunnossaan VATT esittää näkökulmia rahoitusvastuun ja järjestämisvastuun siirron mahdollisiin vaikutuksiin. Lisäksi lausuntoon sisältyy hallituksen esityksen nostattamia yksittäisiä huomioita.

Kunnan vastuu työttömyysturvan rahoituksesta

Esityksessä ehdotetaan useita muutoksia kunnan työttömyysetuuksia koskevaan rahoitusvastuuseen: (1) kunnan rahoitusvastuu työttömyysetuuksista laajennetaan koskemaan myös peruspäivärahaa ja ansiopäivärahan perusosaa, (2) kunnan rahoitusvastuun porrastus kasvaa työttömyyden pitkittyessä 10 prosentista 50 prosenttiin ja vastuun alkamishetki varhentuu nykyisestä 300 päivästä 100 päivään, (3) rahoitusvastuu säilyy työvoimapalveluihin osallistumisen ajan, (4) sovitellun tai vähennetyn työttömyysetuuden päivät lasketaan kokonaisina päivinä osaksi työttömyysetuus- kertymää. Maahanmuuttajien kohdalla kunnan rahoitusvastuu poikkeaa joiltain osin edellä mainituista. Kuntien lisääntyvä rahoitusvastuu kompensoidaan yhden vuoden poikkileikkaus- tilanteen mukaisesti. Kuntakohtaista kohdentumista ei muuteta jälkikäteen, mutta korvauksen kokonaistasoa tarkistetaan vuosittain kansaneläkeindeksin mukaisesti. Rahoitusvastuuta koskevan muutoksen työllisyysvaikutukseksi on arvioitu noin 6600 työllistä.

VATT toteaa rahoitusvastuuta koskevan muutoksen yleisluonteeltaan oikeansuuntaiseksi. VATT on vuosien saatossa antamissaan lausunnoissa nostanut esille, miten nykyisin voimassa oleva työvoimapalveluiden aikaisen rahoitusvastuun siirtyminen kunnilta kokonaan valtiolle vääristää kuntien kannustimia. Hallituksen esitys poistaa tämän epäkohdan edesauttaen kuntien palvelutoimintaa keskittymään työvoimapalveluiden työllistävyyyteen kuntatalouden säästöjen sijaan. Aidosti työllistäviin työvoimapalveluihin keskittymiseen kannustaa myös kuntakohtaisen kompensaation kiinnittäminen yhden vuoden poikkileikkaustilanteeseen, mikä palkitsee työttömyyden hoidossa hyvin onnistuvia kuntia.

Esityksessä mainitaan yhtenä rahoitusvastuun muutoksen riskinä palveluiden kohdentuminen työttömyysetuutta saaville työnhakijoille ja heidän joukossaan henkilöille, joiden työllistymisen edistämisestä seuraisi kuntatalouden näkökulmasta suurimmat säästöt. Tarkempaa arviota palveluiden kohdentumisesta eri työnhakijaryhmille ei kuitenkaan esitetä tutkimustulosten puuttuessa. Työmarkkinatuen kohdalla kannustimien muutosta on kuitenkin mahdollista hie- man hahmotella. Nykyiset työttömyyden keston mukaiset maksuosuudet muuttuvat enimmäil- lään 20 prosenttiyksiköllä, mikä kuukausitasolla vastaa hieman alle 150 euron muutosta työn- hakijaa kohden. Kuntatalouden kustannukset pienenevät kyseisen maksimimäärän sekä 10–

15 kuukautta että yli 1000 päivää työmarkkinatukea saaneiden ryhmissä, mikä yksittäisenä muutoksena kannustaa resurssien kohdentamista enenevässä määrin helpommin työllistyville henkilöille. Tilannetta kuitenkin kompensoi rahoitusvastuun säilyminen työvoimapalveluihin osallistumisen ajalta. Verho-Hämäläinen-Kanninen (2022)¹ havaitsivat perustulokokeilun arvioinnissaan Kelan työttömyysetuuksia marraskuussa 2016 saaneiden henkilöiden viettäneen seuraavien kahden vuoden aikana keskimäärin 70 arkipäivää vuodessa erilaisissa aktiivisissa työvoimapalveluissa. Rahoitusvastuun muutosehdotuksessa tämä sisällytetään kokonaisuudessaan kuntien rahoitusosuuteen, mikä kasvattaa kuntatalouden vuositason kustannuksia keskimäärin noin 1200 eurolla työmarkkinatukea saavaa henkilöä kohden. Tarkempia laskelmia erilaisten muutosehdotusten yhteisvaikutuksista palvelutarjonnan kannustimiin ei ole tässä lausunnossa mahdollista toteuttaa annettulla aikataululla. Muutoksen suuruusluokka riippuu olennaisesti siitä, missä määrin pitkäaikaistyöttömiä on aiemmin ohjattu työvoimapalveluihin. Selvää on ainakin se, että kuntatalouden kannalta ei ole jatkossakaan kannattavaa keskittyä ainoastaan helposti työllistyviin henkilöihin.

Kuntakohtaisen kompensaation kiinnittäminen poikkileikkausvuoden tasolle on lähtökohtaisesti kannatettavaa, sillä se palkitsee hyvin työllisyystoimissaan onnistuvia kuntia. Työllisyystoimissa onnistuminen ei ole kuitenkaan pelkästään kuntien käsissä. Esimerkiksi koronapandemia ja Venäjän aggressio ovat heijastuneet hyvin eri tavalla eri alueiden työmarkkinoihin. Esitykseen sisältyy pohdintaa koskien kunnan vastuullisuudesta riippumatonta, elinkeino- tai työvoimarakenteeseen kohdentuvaa yllättävää shokkia, joka muuttaa rakenteellisen työttömyyden tasoa merkittävästi aiempaan verrattuna. Laajaan työttömyyteen perustuvan valtionosuuden todetaan tasaavan merkittävän osan muutoksesta. Lisäksi valtiolla todetaan olevan erilaisia välineitä yksittäisten kuntien tukemiseen rakennemuutoksen tai lisätyn talouden tuen tarpeen perusteella. Kaikki shokit eivät ole kuitenkaan negatiivisia. Yksittäisen suuren työnantajan tekemä sijoittumispäätös saattaa alentaa yksittäisen kunnan rakennetyöttömyyttä merkittävästi. Laajaan työttömyyteen perustuva valtio-osuus tasaa positiivista vaikutusta 50 prosentin painolla. Toisaalta uusien työpaikkojen mukanaan tuoma työikäisen väestön kasvu kasvattaa kunnalle kohdennettavaa rahoitusosuutta samalla painolla. Tämänkaltaisia äärimmäisiä tilanteita varten on tarve harkita vakavasti rahoitusvastuun tarkistusprosessia, joka säilyttäisi kannustavan kytköksen kuntien omien työllisyyttä edistävien toimien ja työttömyysetuuksiin perustuvan rahoitusosuuden välillä.

Julkisten työvoimapalveluiden järjestämisvastuun siirto kunnille

Esityksessä ehdotetaan työvoimapalveluiden järjestämisvastuun siirtämistä alueille, joilla työvoiman määrä olisi pääsääntöisesti vähintään 20 000 henkilöä. Alue voi muodostua yksittäisestä kunnasta tai kuntien muodostamasta yhteistoiminta-alueesta. Valtiolla säilyy jatkossakin kokonaisvastuu työvoimapalveluiden valtakunnallisesta toimivuudesta. Valtio tarjoaa myös valtakunnalliset tietojärjestelmäpalvelut sekä ylläpitää tietovarantoja. Työvoimapalveluiden siirto kunnille muodostaa uuden yleiskatteisen valtionosuustehtävän täysimääräisellä rahoituksella. Järjestämisvastuun siirron työllisyysvaikutuksiksi on arvioitu 0–3000 henkilöä vuoden 2029 tasolla.

¹ Verho, Jouko-Hämäläinen, Kari-Kanninen, Ohto: Removing welfare traps: Employment responses in the Finnish basic income experiment, American Economic Journal: Economic Policy 2022, 14(1), 501-522

VATT toteaa työvoimapalveluiden järjestelmävastuun siirtoa koskeviin työllisyysvaikutusarvioihin liittyvän suurta epävarmuutta. Vaakakupissa painavat alueiden elinkeinoelämän tuntemisen mahdolliset hyödyt sekä mahdollisen osaoptimoinnin haitat, jotka syntyvät alueiden tarjotessa työvoimapalveluitaan oman alueensa näkökulmasta koko yhteiskunnan tarpeiden sijaan. Esityksessä huomioidun tutkimuskirjallisuuden perusteella työvoimapolitiikan alueellistamista uskottavasti kokeilleissa maissa muutoksen työllisyysvaikutukset ovat osoittautuneet vähäisiksi tai jopa negatiivisiksi. Varovaista arviota työllisyysvaikutuksista on täten syytä pitää perusteltuna. Epävarmuutta olisi jopa syytä korostaa asettamalla työllisyysvaikutusarvion keskiarvoksi nolla. Erityisesti, koska edes erilaisten työvoimapolitiittisten toimenpiteiden työllisyysvaikutuksista ei ole todella uskottavaa tutkimusnäyttöä.

Esityksessä todetaan työvoimapalveluiden hajauttamiseen liittyvän myös merkittäviä riskejä, joihin varautuminen lisää ehdotetun järjestelmän monimutkaisuutta. Esimerkinomaisesti voisi mainita työvoimapalveluiden järjestämisvastuun siirron toteuttaminen yleiskatteisena valtio-osuutena, jolloin palveluiden järjestämiseen suunnattu rahoitus ei ole korvamerkittyä. Järjestämisvastuun organisoinniseksi esitykseen sisältyy mm. uuden neuvottelukunnan asettaminen, ELY-keskuksen kanssa käytävät seurantakeskustelut, aluehallintoviraston toteuttama työvoimaviranomaisten valvonta sekä TEM:n aloittama neuvottelumenettely. Vastuiden hajautuminen eri toimijoiden kesken herättää kysymyksen koordinaation ja työvoimapolitiikan suuren linjan tulevien muutosten toteuttamismahdollisuuksista. Alueellisten palveluprosessien eriytyessä ajan myötä on oletettavaa, että vastustus juuri oman alueen palvelurakenteeseen kohdentuvaa muutosehdotusta vastaa kasvaa. Työvoimapolitiikan kokonaisvaltaisten uudistamishankkeiden suunnittelu ja läpivieminen voivatkin alueellistamisen jälkeen osoittautua aiempaa hankalemmiksi tehtäviksi.

Yksittäisiä havaintoja

Esitykseen sisältyy valtakunnallinen tietojärjestelmäpalvelu, jota työvoimaviranomaisella on velvollisuus käyttää. VATT toteaa ehdotuksen erittäin tärkeäksi. Sosiaalietuuksia, työttömyyttä, työllisyyttä ja työvoimapolitiikkaa koskevien lakimuutosten vaikutusarviointeja varten on jatkosakin oltava yhtenäinen kaikki työnhakijat käsittävä tietovaranto. Valtakunnallista tietojärjestelmäpalvelua suunniteltaessa on samalla pidettävä tarkka huoli siitä, että tietopohja sisältää vähintään samat tiedot, mitä on saatavilla ennen uudistusta. VATT painottaa myös arkistoinnin tärkeyttä. Tutkimus- ja selvitystoiminnan mahdollistamiseksi mitään vanhoja tietoja ei missään nimessä saa tuhota.

Esitykseen on tehty lausuntokierroksen jälkeen muutos, joka mahdollistaa palkkatuen myöntämisen kunnissa samoilla ehdoilla kuin muillakin työnantajilla. Tämä tarjoaa mahdollisuuden nollata työttömyysetuuden keston mukainen laskuri täyttämällä työssäoloehto kunnan palkkatukemalla työjaksolla. Yhdistettynä valtio-osuusjärjestelmän laajan työttömyyden käsitteeseen syntyy kunnille kannustin tarjota kunnan palkkatukea kuntatalouden säästötoimena sen sijaan, että palvelun keskiössä olisi henkilön työllistymismahdollisuuksien parantaminen. Laajentumisaan kunnan itselleen myöntämä palkkatuki korvaa yhä enemmän tavallisia työsuhteita ja väärin kilpailua samoilla toimialoilla nykyisin toimivien tai toimintaa tulevaisuudessa harkitsevien yritysten suhteen. VATT toteaa, että kunnan palkkatuella työllistettävien määrän kehitystä on jatkossa seurattava tarkasti ja mahdollisiin epäkohtiin on valmistauduttava puuttumaan pikaisesti tarvittaessa lainsäädännöllisin toimin.

7.11.2022

VATT/461/07.01/2022

Lopuksi VATT toteaa ilmeisen epäsymmetrian hallituksen esityksen ja meneillään olevien työllisyyden kuntakokeiluiden välillä. Kyseisessä kokeilussa työvoimapalveluiden järjestämisvastuu on siirretty kaikkiaan 118 kunnalle. Kokeilua arvioivan hankkeen loppuraportti on aikataulutettu vuoden 2023 lopulle ja kuntakokeilut on säädetty jatkumaan vuoden 2024 loppuun saakka. Hallituksen esitys on täten annettu Eduskunnalle ennen kuin on lopullista tietoa kuntakokeiluiden työllisyysvaikutuksista tai niiden vaikutuksista työvoimapalveluiden tarjontaan erilaisissa kunnissa. Mikäli esityksen kokonaisuutta tarkasteltaisiin ainoastaan tutkimuksellisesta näkökulmasta, kannattaisi ensin toteuttaa kuntien rahoitusvastuuta koskevat muutokset ja vasta myöhemmässä vaiheessa siirtää työvoimapalveluiden järjestämisvastuu alueille.

Helsingissä 7.11.2022

Mikael Collan
Ylijohtaja

Kari Hämäläinen
Johtava tutkija