



VALTIOVARAINMINISTERIÖ
FINANSMINISTERIET

Hallituksen esitys eduskunnalle julkisten työvoima- ja yrityspalveluiden uudelleen järjestämisestä koskevaksi lainsäädännöksi

MINNA-MARJA JOKINEN, HALLITUSNEUVOS, VM/KAO

UNNA HEIMBERG, FINANSSIASiantuntija, VM/KAO

SIMO MENTULA, ERITYISASiantuntija, VM/BO

TAINA ECKSTEIN, BUDJETTINEUVOS, VM/BO

TYÖELÄMÄ- JA TASA-ARVOVALIOKUNNAN

KUULEMINEN

9.11.2022

Kuntien järjestämisvastuu

Lähtökohdat tehtävän siirtoa koskevassa valmistelussa

- Asukkaiden/ palvelujen käyttäjien perusoikeuksien on toteuduttava eikä tehtävän siirto valtiolta kuntiin saa heikentää tilannetta:
 - Yhdenvertaisuus
 - Palvelujen saatavuuden turvaaminen
 - Kielelliset oikeudet
 - Kuntien osalta toteuduttava perustuslailliset reunaehdot
 - Kansanvaltaisuuden varmistaminen ja itsehallinnon peruspiirteiden säilyminen
 - Rahoitusperiaatteen toteutuminen
 - Hallinnon tarkoituksenmukainen järjestäminen ja resurssit
 - Henkilöstöresurssit ja taloudelliset resurssit huomioitava
- Vaikutus järjestämisvastuun kriteereihin

Kuntalaki 8 § Järjestämisvastuu

Kunta voi järjestää sille laissa säädetyt tehtävät itse tai sopia järjestämisvastuun siirtämisestä toiselle kunnalle tai kuntayhtymälle. **Lakisääteisessä yhteistoiminnassa järjestämisvastuu on kunnan puolesta toisella kunnalla tai kuntayhtymällä.**

Tehtävien hoidosta järjestämisvastuussa oleva kunta tai kuntayhtymä vastaa järjestettävien palvelujen ja muiden toimenpiteiden:

- 1) yhdenvertaisesta saatavuudesta;
- 2) tarpeen, määrän ja laadun määrittelemisestä;
- 3) tuottamistavasta;
- 4) tuottamisen valvonnasta;
- 5) viranomaiselle kuuluvan toimivallan käyttämisestä.

Kunta vastaa tehtäviensä rahoituksesta, vaikka järjestämisvastuu on siirretty toiselle kunnalle tai kuntayhtymälle.

Järjestämisvastuulliselle asetettavat kriteerit

- Järjestämisvastuu edellyttää
 - 20 000 asukkaan työvoimapohjaa
 - Alueen kuntien maantieteellinen yhteys, työssäkäynnin toimivuus, kielellisten oikeuksien toteutuminen, riittävät resurssit
 - Koska laissa asetetaan kriteerit järjestämisvastuulliselle taholle -> kyse kuntalain 8 §:n mukaisesta lakisääteisestä yhteistoiminnasta: yhteistoiminta järjestettävä vastuukuntamallilla tai kuntayhtymänä

Valtioneuvostolla toimivalta poiketa kriteereistä

- Valtioneuvosto voi hakemuksesta myöntää poikkeuksen järjestämisvastuulliselle taholle asetetuista kriteereistä
 - Saaristaisuus, pitkät etäisyydet
 - tarpeen suomen- tai ruotsinkielisten asukkaiden kielellisten oikeuksien tai saamelaisten kieltä ja kulttuuria koskevien oikeuksien turvaamiseksi
 - työllisyysalueen muodostaminen edellyttäisi useamman työssäkäyntialueen yhdistämistä; tai
 - poikkeusluvan myöntäminen on alueelliset, palvelujen järjestämistä koskevat ratkaisut, palvelujen tarve, palvelujen kustannukset sekä muut palvelujen järjestämiseen liittyvät tekijät huomioon ottaen muusta erityisestä syystä perusteltua

Lisäksi edellytyksenä on, että kunta tai työllisyysalueen muodostavat kunnat ovat osoittaneet riittävät taloudelliset ja henkilöstöresurssit työllisyyspalvelujen järjestämiseksi eikä alueen sekä muun työllisyysalueen palvelutaso poikkeuksen seurauksena merkittävästi heikkene.

Valtioneuvoston päätösvalta ja yhteistoimintasopimukset

- Valtioneuvostolla on päätösvaltaa yhteistoimintasopimukseen seuraavissa tilanteissa:
 - Yhteistoimintasopimukset eivät synny jollakin alueella voimaantulon mukaisessa määräajassa eli 31.10.2023 mennessä (ns. perälaudasäytäntö)
 - Jokin kunta irtisanoo yhteistoimintasopimuksen, vaikka se ei täytä järjestämisvastuulliselle taholle asetettuja kriteerejä
 - Jos palveluiden järjestämisestä vastaavan alueen tai palveluista itsenäisesti vastaavan kunnan työvoiman määrä on kolmen peräkkäisen kalenterivuoden aikana alittanut säädetyn määrän eikä toimenpiteisiin ole ryhdytty
 - Järjestämislain 3 luvun 24 §:n mukaisen neuvottelumenettelyn seurauksena
- Valtioneuvosto päättää tällöin yhteistoimintasopimusten sisällöstä siihen saakka, kunnes kunnat itse ovat asiasta sopineet

Palveluiden tuottaminen ja viranomaistoimivallan käyttö

- Järjestämisvastuun tulee kokonaisuutena olla selkeästi joko yksittäisellä kunnalla, vastuukunnalla tai kuntayhtymällä
- Palveluiden tuottamisen perussääntely kuntalain 9 §:ssä
 - Kunta tai kuntayhtymä voi tuottaa järjestämisvastuulleen kuuluvat palvelut itse tai hankkia ne sopimukseen perustuen muulta palvelujen tuottajalta (myös toiselta kunnalta tai kuntayhtymältä). Julkisen hallintotehtävän kunta voi kuitenkin antaa muulle kuin viranomaiselle vain, jos siitä erikseen lailla säädetään.
 - Kunnan tai kuntayhtymän hankkiessa laissa säädettyjä palveluja muulta palvelujen tuottajalta sillä säilyy kuntalain 8 §:n 2 momentissa tarkoitettu järjestämisvastuu. Tämän lisäksi palvelujen tuottajan vastuu palveluista määräytyy sen mukaan, mitä kuntalaissa tai muualla säädetään, sekä mitä kunta tai kuntayhtymä ja palvelujen tuottaja sopivat.
- HE:ssä täsmennetty: palveluiden tuottamisessa otettava huomioon yhteistoiminnassa mukana olevien kuntien toiminta, työllisyysalueen väestörakenne, asiakkaiden palvelun tarve sekä muut palvelujen antamista koskevat olosuhteet.
- Kuntalain lähtökohtana on, että viranomaistoimivaltaa käyttää järjestämisvastuussa oleva
 - Esitetään poikkeusta kuntalain pääsääntöön: viranomaistoimivaltaa voisi täsmällisesti määriteltyissä tehtävissä siirtää esim. yhteistoimintasopimuksessa mukanaan oleviin kuntiin tai toiselle alueelle -> täsmällinen sopiminen välttämätöntä, otettava huomioon perustuslain säännökset julkisen vallan käytöstä
 - Käytännössä kyse kuntalain 54 §:n tilanteesta: Sopimus viranomaistehtävän hoitamisesta



Kuntien työttömyysturvaa koskevan rahoitusvastuun laajentaminen

Työttömyysetuuksien rahoituksen uudistaminen

- Kunnan rahoitusvastuuta työttömyysetuksista laajennetaan ja varhennetaan.
 - Kunnat osallistuvat työttömyysetuuden perusosan suuruisen osan rahoitukseen nykyistä varhaisemmassa vaiheessa. Rahoitusvastuu laajenee koskemaan myös ansio- ja peruspäivärahaa.
 - Työttömien palveluihin aktivointi ei siirrä etuuden rahoitusvastuuta valtiolle.
- Työllisyyskehityksellä on nykyistä suurempi vaikutus kuntien rahoitusasemaan.
 - Positiivinen työllisyyskehitys tuottaa kunnalle nykyistä suuremman hyödyn. Vastaavasti kunta kantaa suuremman vastuun heikosta työllisyyskehityksestä.
 - Työttömyyden kestoon sidottu rahoitusvastuu kannustaa työttömyyden pitkittymisen ehkäisemiseen sekä ohjaa kohdistamaan vahvemmin resursseja vaikeammin työllistyvien työllisyyden edistämiseen.

Työttömyysturvan rahoitusvastuun laajeneminen kompensoidaan kunnille

- Muutos rahoitusvastuussa kompensoidaan kunnille täysimääräisesti poikkileikkaustilanteessa **erillisellä valtionosuuden lisäyksellä**
- Kompensaatio vastaa kunnalle rahoitusvastuun laajenemisesta aiheutuvaa lisäkustannusta uudistuksen voimaantulovaiheessa
 - → **Voimaantulovaiheessa uudistuksen nettovaikutus on neutraali kaikille kunnille**
- Kompensaation kuntakohtaista kohdentumista ei tarkistettaisi jälkikäteen
- Kompensaation kokonaistaso tarkistettaisiin vuosittain kansaneläkeindeksillä, jotta kompensaation taso ei reaalisesti alenisi suhteessa poikkileikkaustilanteeseen

Arvioitu vaikutus noin 350 milj. € vuoden 2019 tasossa

- Lopullinen kompensaaation taso perustuisi vuoden 2023 lopun tilanteen työttömyysetuuspäiväkertymiin ja niiden perusteella kuntien maksettavaksi tuleviin työttömyysetuuksiin vuoden 2024 työttömyysturvan perusosan tasolla

Kuntakoko	Kuntien rahoitusvastuu nykytilassa	Uudistuksen mukainen rahoitusvastuu	Muutos rahoitusvastuussa	Kompensaatio	Nettovaikutus
Yli 100 000 as.	95	158	67	67	0
40 001-100 000 as.	74	139	70	70	0
20 001-40 000 as.	52	114	65	65	0
10 001-20 000 as.	41	96	58	58	0
5 001-10 000 as.	39	86	50	50	0
2 000-5 000 as.	41	82	43	43	0
Alle 2 000 as.	44	62	19	19	0
Yhteensä	70	129	63	63	0
Kuntaminimi	2	15	-44	-44	0
Kuntamaksimi	128	216	128	128	0

TE-palveluiden siirto ja kuntatalousvaikutukset

The background of the slide is a light gray color. It features several abstract, flowing teal-colored lines that sweep across the frame from the bottom and sides towards the center, creating a sense of movement and depth.

Kunnille siirtyvät TE-palvelut muodostavat uuden valtionosuustehtävän

- Arvion mukaan siirtyvien tehtävien kustannus ja sitä vastaava rahoitus olisivat maksimissaan noin 700 milj. euroa
 - Lopullinen rahoituksen taso määriteltäisiin valtion vuoden 2024 talousarvion perusteella
 - HE:ssä vaikutuksia arvioitu vuoden 2019 tasossa, jolloin TE-palveluiden toteutuneet kustannukset olivat noin **520 milj. euroa**
- Pääperiaate: Kunnille myönnettävä rahoitus vastaa uudesta valtionosuustehtävästä ja rahoitusvastuusta aiheutuvia kustannuksia uudistuksen voimaantulohetkellä
- Laki kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta 21 §: Rahoitus uusiin ja laajeneviin valtionosuustehtäviin on kunnille täysimääräinen (100-prosenttinen valtionosuus)
- Valtionosuusrahoitus on kunnille laskennallista ja yleiskatteista

Valtionosuus kohdentuu kunnille palvelutarvetta kuvaavien kriteereiden perusteella

- Kunnille siirtyvien työvoimapalveluiden kustannuksia vastaava valtionosuusrahoitus kohdennetaan työikäisen väestön (50 %) ja työttömien määrän (50 %) perusteella
 - Kotoutumiskoulutuksen (muiden kuin pakolaisten) rahoitus n. 30 milj. € kohdennetaan vieraskielisyyskriteerin kautta
- Rahoitus seuraa valittujen kriteereiden kehitystä kahden vuoden viiveellä
- Rahoitusjärjestelmän toimivuutta seurataan
 - Olisi myös työllisyyden edistämisen valtakunnallisen neuvottelukunnan tehtävä

Laskennallinen rahoitus ei kuntakohtaisesti kohdennu täysin kustannusten mukaan

Kuntakokoryhmä	Laskennallinen kustannusten nykytila	Valtionosuuden lisäys	Nettovaikutus
Yli 100 000 as.	99	107	7
40 001-100 000 as.	103	95	-8
20 001-40 000 as.	87	87	0
10 001-20 000 as.	83	81	-2
5 001-10 000 as.	84	79	-4
2 000-5 000 as.	96	82	-14
Alle 2 000 as.	86	79	-7
Koko maa	95	95	0
Kuntaminimi	32	51	-141
Kuntamaksimi	225	115	39

- HUOM! Laskennallinen kustannusten nykytila sisältää huomattavia epävarmuustekijöitä, joten vertailu on suuntaa antava

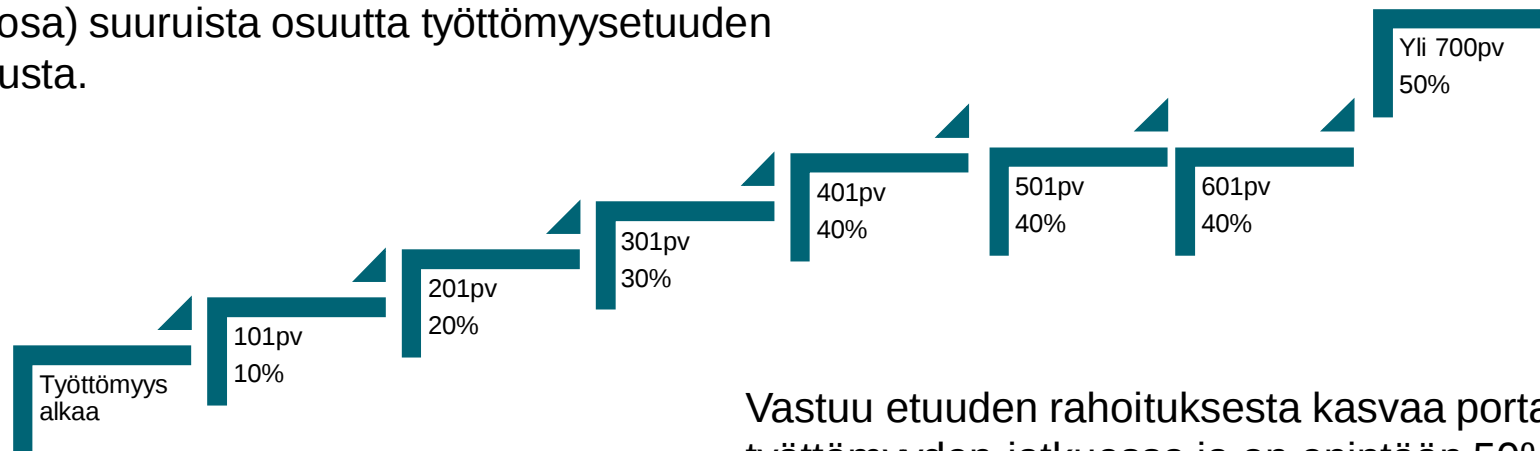
Vaikutusten lieventämiseksi malliin sisältyy kahden vuoden siirtymäaika

- Siirtymän aikana rahoitus on osittain laskennallista valtionosuutta ja osittain toteutuneeseen kustannukseen perustuvaa
- Siirtymä tapahtuisi kahden vuoden aikana seuraavasti:
 1. Voimaantulovuonna rahoitus määräytyy 50 % kunnittaisen toteutuma-arvion ja 50 % laskennallisen valtionosuusrahoituksen perusteella
 2. Toisena vuonna rahoitus määräytyy 25 % kunnittaisen toteutuma-arvion ja 75 % laskennallisen valtionosuusrahoituksen perusteella
- Kolmantena vuonna valtionosuusrahoitus määräytyy täysimääräisesti valitun valtionosuuskriteerin mukaisesti

Rahoitusmallin kannusteista

Kannustava rahoitusmalli

Kunnan rahoitusosuus koskee perusosan (työmarkkinatuki, peruspäiväraha, ansiopäivärahan perusosa) suuruista osuutta työttömyysetuuden rahoitusta.



Vastuu etuuden rahoituksesta kasvaa portaittain työttömyyden jatkuessa ja on enintään 50% perusosan suuruisen osan rahoituksesta kun etuutta on maksettu yli 700 päivältä.

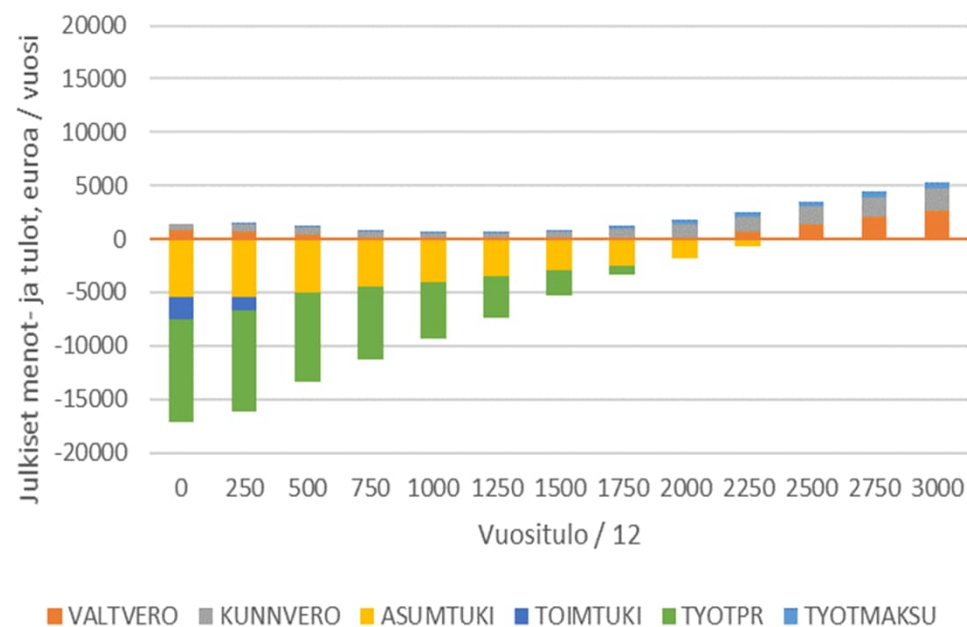
Kunnan rahoitusosuuden määrittävä laskuri nollautuu kun henkilö täyttää työssäoloehdon.

Kannustava rahoitusmalli

- Hallituksen esitykseen liittyvän rahoitusmallin tavoitteena on työllistymistä edistävien palveluiden järjestämisen ja tuottamisen kustannusvaikuttavuuden vahvistaminen kolmen mekanismin kautta.
 - Työllistymisen kunnalle tuottamaa suoraa taloudellista hyötyä eli kannustinta kasvatetaan laajasti lisäämällä kunnille vastuuta työttömyysetuuksien rahoituksesta. Tarkoituksena on, että kunnat saavat suuremman taloudellisen hyödyn työllistymistä edistävän palvelujärjestelmän toimivuudesta.
 - Työttömän osallistuminen työllistymistä edistävään palveluun ei jatkossa katkaisisi kunnan vastuuta työttömyysetuuden rahoituksesta. Tarkoituksena on estää mahdollisuus epätarkoituksenmukaiseen kustannusten siirtelyyn palveluiden avulla, jolloin palveluiden tulisi olla aidosti vaikuttavia.
 - Pääosa työllistymistä edistävien palveluiden rahoituksesta siirrettäisiin rahoitettavaksi yleiskatteisella rahoituksella kuntien budjetista. Tarkoituksena on, että kunnilla on kannustin hillitä palveluiden järjestämisestä johtuvia kustannuksia.

Verotus ja tulonsiirrot siirryttäessä työttömästä työlliseksi

- Työttömän työllistyminen kasvattaa verotuloja ja pienentää toimeentulon tukemiseksi maksettavia julkisia tulonsiirtoja.
- Huomattava osa työllisyyden tuottamasta julkisen talouden hyödyistä on seurausta etuusmenojen rahoituksessa syntyvistä säästöistä.
- TE2024-uudistuksessa kuntien työllisyyden edistämisen kannusteita vahvistetaan nostamalla kuntien osuutta työttömyysetuuksien rahoituksesta.



SISU-mikrosimulointimallilla laadittu esimerkkilaskelma julkisten tulojen ja menojen jakaumasta yksin asuvan työmarkkinatuen saajan tapauksessa työllistyessä eri palkkatasoilla.

Vaikutukset julkiseen talouteen ja valtion talousarvioon

Vaikutukset julkiseen talouteen

- Arvioitu työllisyysvaikutus 7000 – 10 000 lisätyöllistä (vuoden 2029 tasossa).
 - Huom. arvioon sisältyy merkittävää epävarmuutta.
- Vastaavan työllisyyden kasvun arvioidaan vahvistavan julkista taloutta n. 160-230 milj. eurolla vuodessa (vuoden 2029 tasossa)

Budjettivaikutukset: Kuntien järjestämisvastuulle siirtyvien palveluiden rahoitus

- Vaikutukset tarkoitus huomioida keväällä vuosien 2024-2027 julkisen talouden suunnitelman valmistelussa.
- Kunnan peruspalveluiden valtionosuusmomentille 28.90.30 siirretään rahoitusta seuraavilta momenteilta:
 - 32.30.51 Julkiset työvoima- ja yrityspalvelut – suurin osa
 - 32.01.03 TE-toimistojen toimintamenot – suurin osa
 - 32.01.02 ELY-keskusten toimintamenot – esim. hankinnat ja maksatukset
 - 32.30.55 Toimet työurien pidentämiseksi – suurin osa
 - 33.20.50 (Valtionosuus työttömyysetuuksien ansioturvasta ja vuorottelukorvauksesta) ja 33.20.52 (Valtionosuus työttömyysetuuksien perusturvasta) – palkkatuen ja starttirahan osuus

Budjettivaikutukset: Muutuskustannukset

- Vuoden 2023 talousarvioesitykseen sisältyy ehdotuksia uudistuksen valmistelu- ja toimeenpanokustannuksiin.
- 32.01.10 (Digitalisaation kehittäminen) 4 milj. euroa kertaluonteisiin tietojärjestelmämuutuskustannuksiin. JTS 2024-2027 käsiteltäväksi 9 milj. euron kertaluonteiset kustannukset v. 2024 ja 11,6 milj. euron pysyvät kustannukset 2025-.
- 32.01.03 (TE-toimistojen toimintamenot) 1,507 milj. euroa kertaluonteisiin kustannuksiin (henkilöstömuutoksiin valmistautuminen, perehdytys, siirtymävaiheen tehtävät ym.). Täydentävässä tarkoitus huomioida vielä 2,852 milj. euron lisäys ko. tehtäviin v. 2023. JTS-valmistelussa jää huomioitavaksi jatkovuosien kustannukset.
- Lomapalkkavelan korvaaminen tarkoitus huomioida siirtymähetken mukaisena.