



19.1.2023

Hallitusneuvos Minna-Marja Jokinen
Finanssiasiantuntija Unna Heimberg
Erityisasiantuntija Simo Mentula

Hallintovaliokunnalle

HE 207/2022 vp, asiantuntijakuuleminen 20.1.2023

Hallintovaliokunta on pyytänyt valtiovarainministeriötä kuultavaksi kokoukseen 20.1.2023 sekä kirjallista lausuntoa hallituksen esityksestä julkisten työvoima- ja yrityspalveluiden uudelleen järjestämistä koskevaksi lainsäädännöksi.

Asiantuntijalausuntona valtiovarainministeriö esittää seuraavaa:

Esityksen sisällöstä

Esityksen mukaan julkisten työvoimapalvelujen järjestämisvastuu siirrettäisiin työ- ja elinkeinotoimistoilta kunnille. Kunta voisi järjestää työvoimapalvelut itsenäisesti, jos kunnan työvoiman määrä on vähintään 20 000 henkilöä. Muutoin kuntien tulisi muodostaa palveluiden järjestämiseksi työllisyysalue, jonka työvoiman määrä on vähintään 20 000 henkilöä. Alueen tulisi olla maantieteellisesti yhtenäinen ja työmarkkinoiden kannalta toimiva. Kysymys olisi kuntien lakisääteisestä yhteistoiminnasta, jolloin yhteistoiminta tulisi järjestää joko kuntayhtymänä tai yhteistä toimielintä eli ns. vastuukuntaa koskevan sopimuksen muodossa. Valtioneuvostolla olisi viimekätinen toimivalta päättää työllisyysalueista, jos kunnat itse eivät pääsisi sopimuksiin edellytykset täyttävistä alueista. Valtioneuvosto voisi myöntää poikkeuksen järjestämisvastuulliselle taholle asetettavista vaatimuksista voimaanpanolaissa säädettävillä edellytyksillä.

Työvoimapalveluiden järjestämisvastuu muodostaisi kunnille uuden valtionosuustehtävän, johon kunnille osoitettaisiin täysimääräinen rahoitus. Kansainvälistä suojelua saavien henkilöiden ja heihin rinnastettavien maahanmuuttajien kotoutumiskoulutukseen kunnille osoitettaisiin yleiskatteellisesta valtionosuudesta erillinen rahoitus. Työttömyysetuuksien rahoitusta koskevaa sääntelyä muutettaisiin siten, että kunnan vastuu rahoituksesta laajenisi. Rahoitusvastuu laajenisi koskemaan työmarkkinatuen lisäksi peruspäivärahaa ja ansiopäivärahan perusosaa. Rahoitusvastuu alkaisi 10 prosentin suuruisena, sen jälkeen, kun työnhakijalle on maksettu työttömyysetuutta 100 päivältä, ja kasvaisi portaittain työttömyyden pitkeytyessä. Enimmillään kunnan

osuus olisi 50 prosenttia sen jälkeen, kun työnhakijalle on maksettu etuutta 700 päivältä. Kunnan rahoitusvastuu ei myöskään katkeaisi työllistymistä edistävien palvelujen ajalta maksettavan työttömyysetuuden osalta.

Kuntien lisääntyvä rahoitusvastuu työttömyysetuuksista kompensoitaisiin kunnille valtionosuusjärjestelmän kautta poikkileikkaushetken mukaisena. Kompensaation kuntakohtaista kohdentumista ei jälkikäteen tarkistettaisi, joten kunta, joka pystyisi lyhentämään työttömyysjaksoja ja ehkäisemään pitkäaikaistyöttömyyttä hyötyisi tästä taloudellisesti. Tämä muodostaisi kunnille kannusteen pyrkiä edistämään työllisyyttä mahdollisimman tehokkaasti. Uudistuksella tavoitellaan 7 000-10 000 henkilön työllisyysvaikutusta.

Yleistä

Esityksestä on pyydetty myös perustuslakivaliokunnan lausunto. Kuten hallituksen esityksestä ilmenee, keskeisiä perustuslain säännöksiä ovat kunnallista itsehallintoa koskeva 121 § sekä perustuslain 18 §:ssä säädetty julkisen vallan velvollisuus edistää työllisyyttä ja pyrkiä turvaamaan jokaiselle oikeus työhön. Esityksessä on arvioitava muun muassa ovatko kunnalliseen itsehallintoon kohdistuvat rajoitukset oikeasuhtaisia nimenomaan perustuslain 18 §:n säännöksiin nähden sekä perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössään vahvistaman rahoitusperiaatteen toteutumista.

Hallituksen esityksessä on kattavasti käsitelty esityksen vaikutuksia kuntiin, mukaan lukien edellä mainittuja valtiosääntöoikeudellisia kysymyksiä ja valtiovarainministeriö on osallistunut esityksen valmisteluun. Seuraavassa nostetaan kuitenkin esityksen olennaisimpia seikkoja esille:

Järjestämisvastuulliselle taholle asetettavat kriteerit ja kuntien velvoittaminen yhteistoimintaan

Perustuslakivaliokunnan vakiintuneen käytännön mukaan kunnallinen itsehallinto merkitsee kuntalaisille kuuluvaa oikeutta päättää kuntansa hallinnosta ja taloudesta. Itsehallinto kattaa muun muassa kuntalaisten oikeuden itse valitsemiinsa hallintoelimiin. Esityksen yksi keskeisimmistä kysymyksistä koskee kuntien velvoittamista yhteistoimintaan.

Kuntien erilaisista yhteistoimintavelvoitteista on säädetty tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä jo pitkään. Perustuslakivaliokunnan käytännössä on pidetty mahdollisena säätää tavallisella lailla pakkokuntayhtymistä ja vastaavista kuntien yhteistoimintaelimistä, vaikka sen onkin katsottu lähtökohtaisesti rajoittavan jossain määrin kunnallista itsehallintoa. Valiokunta on kiinnittänyt huomiota esimerkiksi yhteistoimintatehtävien ylikunnalliseen luonteeseen, hallinnon taroituksenmukaiseen järjestämiseen niitä hoidettaessa sekä siihen, ettei noudatettava päätöksentekojärjestelmä anna yksittäiselle kunnalle yksipuolisen määräämisvallan mahdollistavaa asemaa.

Käsiteltävänä olevassa hallituksen esityksessä on kysymys perusoikeuskytkennän omaavasta, valtiolta siirrettävästä uudesta tehtäväkokonaisuudesta, joten erityistä huomiota on kiinnitettävä

palvelujen yhdenvertaiseen saatavuuden turvaamiseen kaikilla alueilla ja siihen, että palvelut eivät heikkene järjestämisvastuun muutoksen johdosta.

Esityksessä työvoiman määrää koskevalla vaatimuksella on tarkoitus varmistaa riittävän vahvat henkilöstöresurssit sekä taloudelliset voimavarat tehtävän hoitamiseksi niin, että palvelujen yhdenvertaiselle saatavuudelle sekä asiakkaiden oikeuksille asetetut vaatimukset voidaan järjestämisvastuun siirtämisen jälkeenkin täyttää.

Valtiovarainministeriö katsoo, että arvioinnissa on annettava painoarvoa myös taloudellisten voimavarojen ja henkilöstövoimavarojen tarkoituksenmukaiselle ja tehokkaalle käytölle, jotta uudistuksen seurauksena tehtävän hoitamiseen liittyvät kustannukset eivät merkittävästi kasvaisi. Valtiovarainministeriö pitää esityksen mukaisia järjestämisvastuullisille tahoille asetettavia kriteerejä ja niistä seuraavaa lakisääteistä yhteistoimintaa perusteltuina, kun otetaan huomioon olemassa oleva kuntarakenne sekä kuntien erilaistuminen väestörakenteeltaan ja voimavaroiltaan, vaikka vaatimus kuntien pakollisesta yhteistoiminnasta lähtökohtaisesti rajoittaakin kunnallista itsehallintoa. Lisäksi valtiovarainministeriö toteaa, että hallituksen esitys sisältää valtioneuvostolle sangen laajan oikeuden poiketa järjestämisvastuulliselle taholle asetettavista kriteereistä, mikä osaltaan tosiasiallisesti lieventää yhteistoimintavelvoitetta.

Valtiovarainministeriö nostaa myös esille hallituksen esitysluonnoksen lausuntopalautteen, jossa erityisesti palvelujen käyttäjiä edustavat tahot korostivat riittävän vahvojen järjestämisvastuullisten tahojen merkitystä palvelujen turvaamiselle. Palvelujen käyttäjiä edustavien tahojen eli lähinnä työmarkkinajärjestöjen lausuntopalautteessa esityksen mukaisia työvoimapohjan rajoja pidettiin ehdottomana miniminä, jota ei tulisi alittaa.

Esityksen seurauksena on muodostumassa merkittävä määrä kuntien yhteistoimintasopimuksia, mutta lopullinen määrä tiedetään vasta siinä vaiheessa, kun voimaannpanolain perusteella myönnettävien poikkeuslupien määrä on tiedossa. Perustuslakivaliokunta on muun muassa sosiaali- ja terveydenhuollon uudistamista koskevassa lausunnossaan 67/2014 vp (s. 6-7) kiinnittänyt huomiota kuntayhtymien kokoon. Hallituksen esityksen perusteluissa on nostettu esille, että kaikkien yhteistoimintasopimuksessa mukana olevien kuntien sekä niiden asukkaiden vaikutusmahdollisuuksien tulee toteutua päätöksenteossa. Perustuslakivaliokunta on lausuntokäytännössään vakiintuneesti katsonut, että kuntayhtymissä noudatettava päätöksentekojärjestelmä ei saa antaa yksittäiselle kunnalle yksipuolisen määräämisvallan mahdollistavaa asemaa. Valtiovarainministeriö katsoo, että esityksessä on riittävällä tavalla huomioitu myös nämä näkökulmat.

Poikkeaminen kuntalain säännöksistä, järjestämislakiesityksen 13 § 2 mom.

Työvoimapalvelujen järjestämistä koskevan lakiesityksen 13 § 2 momentissa esitetään poikkeusta kuntalain säännöksiin. Momentin kolmannessa virkkeessä on valtiovarainministeriön käsitelmän mukaan tarkoitus säätää siitä, että lakisääteisen yhteistoimintavelvoitteen perusteella järjestämisvastuussa oleva vastuukunta tai kuntayhtymä voisi siirtää täsmällisesti määriteltäviä viranomaistehtäviä esimerkiksi yhteistoimintasopimuksessa mukana olevien kuntien tai toisen työllisyysalueen hoidettavaksi. Kysymys olisi tosiasiasa tällöin kuntalain 54 pykälässä säädetyistä sopimuksesta viranomaistehtävän hoitamisesta.

Kuntalain 54 §:n mukaan kunnalle, kuntayhtymälle tai sen viranomaiselle laissa säädetty tehtävä, jossa toimivaltaa voidaan siirtää viranhaltijalle, voidaan sopimuksella antaa virkavastuulla toisen kunnan tai kuntayhtymän viranhaltijan hoidettavaksi. Ostettaviin palveluihin voi sisältyä julkisen vallan käyttöä eli toimivaltaa päättää yksittäisen kuntalaisen tai muun asianosaisen oikeuksista, eduista tai velvollisuuksista tai muita viranomaistehtäviä. Sopimukseen on otettava määräykset tehtävän sisällöstä eli yksilöitävä ne viranomaistehtävät, jotka annetaan toisen kunnan tai kuntayhtymän viranhaltijan hoidettavaksi. Samoin on sovittava siitä, mille taholle kuuluu seuranta- ja valvontavastuu tehtävien hoitamisesta.

Kuntalain 54 pykälän tarkoittama yhteistoimintasopimus on tavallinen kuntien vapaaehtoisessa yhteistoiminnassa, mutta sitä ei ole käytetty kuntien lakisääteisten yhteistoimintasopimusten yhteydessä, joten valtiovarainministeriö pitää perusteltuna, että selvyyden asiasta säädettäisiin erikseen. Käytännössä tämä tarkoittaa, että lakisääteistä yhteistoimintaa koskevan sopimuksen alle voisi muodostua uusia sopimuksia, joissa vastuukunta tai kuntayhtymä siirtäisi yksilöidyissä tehtävissä viranomaistoimivaltaansa takaisin yhteistoimintasopimuksen jäsenkunnille tai esimerkiksi toiselle yhteistoiminta-alueelle. Tehtävää hoidettaisiin tällöin järjestämisvastuussa olevan vastuukunnan tai kuntayhtymän valvonnassa ja ohjauksessa eli sopimukseen tulisi ottaa määräykset siitä, että alkuperäisellä, varsinaisella järjestämisvastuullisella taholla olisi oikeus ohjata ja valvoa viranhaltijan toimintaa. Järjestämisvastuun tulee aina kokonaisuutena säilyä lakisääteisen yhteistoiminnan mukaisella järjestämisvastuullisella kunnalla tai kuntayhtymällä. Valtiovarainministeriö pitää sääntelyä perusteltuna, mutta esittää, että mietintövaliokunta vielä jonkin verran tarkastelisi säännöksen sanamuotoa, jotta säännös olisi riittävän selkeä.

Valtioneuvoston toimivalta yhteistoimintasopimukseen liittyen

Esityksen mukaan valtioneuvostolla olisi päätösvaltaa kuntien yhteistoimintasopimukseen liittyen aina silloin, kun kunta tai työllisyysalue ei ylipäänsä täyttäisi sille säädettyjä edellytyksiä tai kunnan tai jo muodostetun työllisyysalueen työvoiman määrä jäisi järjestämisvastuun siirtovaiheessa tai myöhemmin alle säädetyn 20 000 henkilön rajan eikä kunnalle tai työllisyysalueelle olisi myönnetty voimaannapolain tarkoittamaa poikkeuslupaa. Tällöin valtioneuvosto päättäisi työllisyysalueen muodostamisesta tai kyseisen kunnan kuulumisesta olemassa olevaan työllisyysalueeseen. Valtioneuvoston päätös yhteistoiminnan ehdoista olisi voimassa siihen asti, kunnes asianomaiset kunnat sopivat toisin. Esityksen mukaan valtioneuvoston toimivallassa olisi kysymys kuntia oikeudellisesti sitovan velvoitteen eli 20 000 työvoimapohjan, toimivien työllisyysalueiden sekä palvelujen järjestämisen toteutumisen turvaamisesta.

Hallituksen esityksessä on nostettu esille perustuslakivaliokunnan lausunnot vastaavan kaltaista valtioneuvoston päätösvaltaa sisältäviin esityksiin liittyen eli erityisesti PeVL 32/2001 vp. sekä 21/2009 vp. Perustuslakivaliokunta on mainituissa lausunnoissaan katsonut, että valtioneuvoston määräämisvalta on merkityksellinen seikka kuntien itsehallinnon näkökulmasta, koska kuntien sopimustoimivalta korvautuu valtioneuvoston päätöksellä. Valtioneuvoston toimivaltaa rajoittavat kuitenkin ehdotetun lain muut säännökset yhteistoiminnasta sekä hallinnon yleiset oikeusperiaatteet ja se, että valtioneuvoston päätöksestä voi valittaa. Lisäksi valtioneu-

voston määräys on voimassa vain siihen asti, kunnes kunnat pääsevät sopimukseen yhteistoinnista. Tällainen valtioneuvoston määräämisvalta ei perustuslakivaliokunnan mukaan ole ristiriidassa perustuslaissa turvatu kunnallisen itsehallinnon kanssa. Nyt esitetyssä, valtioneuvoston päätösvaltaa koskevassa sääntelyssä on otettu huomioon edellä kuvatut perustuslakivaliokunnan asettamat edellytykset. Valtiovarainministeriö katsoo myös, että edellä kuvattu, niin sanottu perälautasääntely on perusteltu, jotta voidaan käytännössä varmistaa järjestämisvastuulliselle taholle asetettujen kriteerien toteutuminen ja kuntien yhteistoimintasopimusten syntyminen.

Neuvottelumenettely

Esityksen mukaan työvoimaviranomaisen ja valtion tulee yhdessä selvittää työvoimaviranomaisen mahdollisuudet turvata lainsäädännössä edellytetyt palvelut sekä ryhtyä toimenpiteisiin palvelujen edellytysten turvaamiseksi. Työ- ja elinkeinoministeriö voisi käynnistää neuvottelumenettelyn sellaisen työvoimaviranomaisen kanssa, jonka kyky järjestää työvoimapalveluja olisi kahden peräkkäisen vuoden aikana merkittävästi heikentynyt verrattuna muihin vastaaviin työvoimapalveluja järjestäviin kuntiin ja työllisyysalueisiin. Työ- ja elinkeinoministeriö, valtiovarainministeriö ja työvoimaviranomainen neuvottelisivat ja sopisivat tilanteen korjaamiseksi laadittavasta toimintasuunnitelmasta ja sen seurannasta. Mikäli työvoimaviranomaisen kyky järjestää esityksessä tarkoitettuja työvoimapalveluja olisi merkittävästi heikentynyt muutoin kuin tilapäisesti, valtioneuvosto voisi työvoimaviranomaista kuultuaan tehdä 16 §:ssä säädetyn päätöksen työllisyysalueesta.

Arviointi siitä, onko työvoimaviranomaisen kyky järjestää tehtävä merkittävästi heikentynyt, perustuisi palvelujen järjestämistä ja saatavuutta koskevaan kokonaisarviointiin. Arvioinnissa voitaisiin kiinnittää huomiota pitkäaikaistyöttömien aktivointiasteeseen tai muuhun vastaavaan työllistymistä edistävään toimintaan, yli 12 kuukauden työttömyyden lisääntymiseen kunnassa tai työllisyysalueella verrattuna muiden vastaavien kuntien tai työllisyysalueiden tilanteeseen, lakiehdotuksen 4 luvussa tarkoitettuun työnhakijoiden palveluprosessiin liittyvien keskustelujen toteutumiseen kunnassa tai työllisyysalueella sekä siihen, jos työvoimaviranomaisen kyky järjestää ehdotetussa laissa tarkoitettuja työvoimapalveluja olisi muusta syystä merkittävästi heikentynyt.

Kuten hallituksen esityksen perusteluissa todetaan, esitetty sääntelytapa on uusi eikä se ole ollut käytössä kuntien muissa tehtävissä. Neuvottelumenettely ja erityisesti viimesijaiseksi tarkoitettu valtioneuvoston toimivalta olisi siten merkityksellinen perustuslain 121 §:ssä tarkoitetun kunnan asukkaiden itsehallinnon näkökulmasta. Samalla arvioinnissa kuitenkin on annettava painoarvoa sille, että perustuslakivaliokunta on lausuntokäytännössään vahvistanut perustuslain 18 §:n työllisyyden edistämisvelvoitteen koskevan myös kuntia (PeVL 50/2005 vp ja 41/2014 vp).

Hallituksen esityksessä on nostettu esille kuntalain 118 §:ssä säädetty erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevan kunnan arviointimenettely. Esitetty neuvottelumenettely ja sen viimesijaisena vaiheena mahdollisesti annettava valtioneuvoston päätös poikkeaa lopputulok-

seltaan kuntalain 118 §:ssä säädetystä kunnan arviointimenettelystä. Kuntalaissa säädetty arviointimenettely voi arviointiryhmän esityksestä johtaa lopulta kuntarakennelain 16 a §:n tarkoittamaan erityiseen selvitykseen ja sen seurauksena mahdollisesti myös kuntajaon muutokseen.

Hallituksen esityksessä tarkoitettu neuvottelumenettely ja sen viimesijainen vaihe eli valtioneuvoston päätös voisi käytännössä johtaa tilanteeseen, jossa jo solmittuja kuntien välisiä yhteistoimintasopimuksia jouduttaisiin tarkastelemaan ja sopimaan uudelleen, mutta menettelyllä ei olisi vaikutusta kuntajakoon. Menettely voisi sen sijaan tarkoittaa, että kunta ei voisi enää järjestää tehtävää itsenäisesti, vaan sen tulisi hoitaa se yhteistoiminnassa. Tai, jos tehtävä olisi jo järjestetty yhteistoiminnassa, niin yhteistoiminta-aluetta eli työllisyysaluetta tulisi vahvistaa eli käytännössä solmia uusi yhteistoimintasopimus laajemmalla alueella.

Perustuslakivaliokunta korosti edellä mainitussa lausunnossaan PeVL 20/2013 vp. myös niiden yhdistämisen kohteena olevien muiden kuntien asemaa, jotka ovat vastustaneet liitosta. Nyt käsiteltävänä oleva neuvottelumenettely ja viimesijainen valtioneuvoston päätös voisivat vaikutuksiltaan kohdentua useamman kunnan solmimiin yhteistoimintasopimuksiin. Kuten hallituksen esityksen perusteluissa todetaan, vaikutukset eivät kuitenkaan ulottuisi kyseisten kuntien koko toimintaan, vaan niiden työvoimapalveluiden järjestämistä koskeviin yhteistoimintasopimuksiin eli yhteen tehtäväalueeseen.

Esityksen mukaan neuvottelumenettely ja valtioneuvoston päätösvallan käyttäminen yhteistoimintasopimuksiin olisi viimesijainen keino turvata työvoimapalveluja. Kuten jo edellä on todettu, kunnan järjestämisvastuulla olevissa muissa palveluissa, kuten perusopetuksessa tai varhaiskasvatuksessa ei ole säädetty vastaavasta menettelystä. Esimerkiksi perusopetuksessa valtion ohjaus ja palvelujen saatavuudelle tai laadulle asetettavat vähimmäisvaatimukset on säädetty lähtökohtaisesti lainsäädännöllä ja viimesijainen keino palvelujen vaarantumistilanteessa on kuntalain 118 §:ssä säädetty arviointimenettely. Jotta resurssien jakautumisen tasapaino kunnan järjestämisvastuulla olevissa tehtävissä turvataan myös lakiehdotuksen mukaisessa neuvottelumenettelyssä, valtiovarainministeriö pitää olennaisena lakiehdotuksen 24 § 4 momentissa ehdotettua, jonka mukaan neuvottelumenettely perustuu järjestämisvastuussa olevan kunnan tai kuntayhtymän palvelujen järjestämistä ja saatavuutta sekä taloutta koskevaan kokonaisarviointiin. Näin voidaan varmistaa, että kunnan muut perusoikeussidonnaiset tehtävät kuten esimerkiksi perusopetus, mutta myös kunnan itsehallintonsa nojalla itselleen ottamansa tehtävät otetaan huomioon tilannetta arvioitaessa ja niiden hoitaminen turvataan.

Kuntien tehtävät ja rahoitusperiaate

Valtiovarainministeriö toteaa, että hallituksen esityksen perusteluissa on käsitelty kattavasti perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössään vahvistamaa rahoitusperiaatetta. Kuten esityksen perusteluissa todetaan, kuntien tehtävistä säädettyä on huolehdittava rahoitusperiaatteen mukaisesti kuntien tosiasiallisista edellytyksistä suoritua velvoitteistaan. Valtionosuusjärjestelmän keskeisenä tarkoituksena puolestaan on varmistaa, että kaikilla kunnilla on olosuhteista ja kuntien tulopohjan eroista huolimatta edellytykset selvittää erityisesti lakisääteisistä tehtävistään. Valtionosuusjärjestelmällä on alueellisen yhdenvertaisuuden edistämisen vuoksi merkitystä myös perustuslain 6 §:n kannalta. Järjestelmän tehtävänä on tasoittaa kuntien välillä olevia peruspalveluiden kustannus- ja tarve-eroja ja siten lisätä elinkeino- ja väestörakenteeltaan

erilaisten kuntien asukkaiden yhdenvertaista kohtelua ja heidän tosiasiallisia mahdollisuuksiaan saada perusoikeuksien toteutumisen kannalta välttämättömiä palveluja. Näin ollen valtion-osuusjärjestelmän tarkastelu on keskeistä myös rahoitusperiaatteen toteutumisen kannalta.

Tehtävien rahoituksen ja työttömyysetuuksien rahoitusvastuun arviointi

Järjestämisvastuu työllisyyspalveluista on kunnille uusi valtionosuustehtävä. Kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain mukaan uusissa ja laajentuvissa valtionosuustehtävissä valtionosuus on 100 prosenttia uusien ja laajentuvien tehtävien laskennallisista kustannuksista, ellei valtionosuustehtäviin tehdä vastaavan suuruisia vähennyksiä. Kuten hallituksen esityksessä todetaan, valtionosuudet ovat kunnalle yleiskatteellista rahoitusta, eli kunta päättää rahoituksen kohdentamisesta tehtäviensä hoitamiseen. Valtionosuus myönnetään aina yksittäiselle kunnalle, vaikka kyseessä olisi lakisääteinen yhteistoiminta.

Perustuslakivaliokunnan vakiintuneen tulkintakäytännön mukaan kunnille tehtäviä säädettäessä on huolehdittava kuntien tosiasiallisista edellytyksistä suoriutua tehtävistään. Kuten edellä on jo todettu, valtionosuusjärjestelmän keskeisenä tarkoituksena on varmistaa, että kaikilla kunnilla on olosuhteista ja kuntien tulopohjan eroista huolimatta edellytykset selvittää erityisesti lakisääteisistä tehtävistään. Uusien tehtävien 100-prosenttinen valtionosuus turvaa rahoitusperiaatteen toteutumista koko kuntasektorin tasolla.

Esityksen mukaan kunnille siirtyvien työvoimapalveluiden kustannukset ovat vuoden 2022 talousarvion tasossa karkeasti arvioiden vajaat 700 miljoonaa euroa sisältäen 70 miljoonaa euron lisäyksen uuteen asiakaspalvelumalliin (niin sanottu pohjoismainen työvoimapalvelumalli). Peruspalvelujen valtionosuuksien tasoa kasvatettaisiin uudistuksessa vastaavasti. Vaikutuksia on kuitenkin tarkasteltu perustuslakivaliokunnan edellyttämin tavoin myös yksittäisten kuntien tasolla. Nykyisten kustannusten jakautumisesta kunnittain on muodostettu laskennallinen arvio valtionosuuslaskelmien vertailukohdaksi. Laskennallisuudesta johtuen arvio kustannusten jakautumisesta kunnittain on suuntaa antava.

Valtiovarainministeriö katsoo, että esimerkiksi kunnallisveron muutospaineella arvioituna nettovaikutusten voitaneen katsoa olevan hyväksyttäviä. Koelaskelman mukaan alle kymmenellä kunnalla seuraisi tämän esityksen mukaisesta uudistuksesta yli 0,6 prosenttiyksikön laskennallinen veroprosentin korotuspaine. Näiden kuntien osalta suuri muutos johtuu muun muassa nykytilan poikkeuksellisen korkeista kustannuksista, jotka muodostuvat erityisesti yksityisen sektorin palkkatuen käytöstä.

Valtiovarainministeriö toteaa myös, että lisäksi kunnille siirrettävien tehtävien osalta laskennalliseen valtionosuusrahoitukseen ehdotetaan siirryttävän vaiheittain, mikä lieventäisi olennaisesti suurimpia muutoksia nykytilan kustannustasoon verrattuna ja antaisi kunnille mahdollisuuden sopeutua muutokseen. Tämän johdosta valtiovarainministeriö pitää perusteltuna esitystä kahden vuoden mittaisesta siirtymäkaudesta, jonka jälkeen siirryttäisiin kokonaisuudessaan laskennallisiin perustein määräytyvään rahoitukseen. Siirtyvien tehtävien arvioiduista kustannuksista kohdennettaisiin vuoden 2023 arvioitujen kuntakohtaisten toteutuneiden kustannusten perusteella 50 prosenttia vuonna 2025 ja vuoden 2024 arvioitujen kustannusten perusteella 25 prosenttia vuonna 2026. Laskennallisin perustein kohdennettava osuus olisi mainittuina vuosina

vastaavasti pienempi. Vuodesta 2027 lukien rahoitus kohdennettaisiin kokonaisuudessaan laskennallisin perustein.

Valtiovarainministeriö katsoo, että edellä todetun perusteella voitaneen pitää kunnallisen itsehallinnon ja siihen sisältyvän rahoitusperiaatteen näkökulmasta todennäköisenä, että kuntien mahdollisuus päättää itsenäisesti omasta taloudestaan ei palvelujen järjestämisvastuun ja siihen liittyvän rahoitusratkaisun myötä sillä tavoin vaarannu, että se muodostuisi kunnallisen itsehallinnon ja rahoitusperiaatteen toteutumisen kannalta ongelmalliseksi. Lisäksi valtiovarainministeriö toteaa, että suurimmat muutospaineet johtuvat poikkeuksellisen korkeista kustannuksista sellaisissa palveluissa, joiden järjestämisen laajuus olisi järjestämisvastuullisen tahon harkinnassa. Palveluvalikoimasta ja palvelujen järjestämisen tavoista päättämiseen liittyy ylipäättään verrattain paljon harkinnan mahdollisuutta, minkä voidaan arvioida jossain määrin lieventävän esityksestä kuntien talouteen kohdistuvia paineita.

Kunnallisen itsehallinnon näkökulmasta ehdotettua uudistusta on perusteltua tarkastella kokonaisuutena, johon vaikuttaa keskeisesti työttömyysetuuksien rahoitusvastuun laajentaminen. Lähtökohta rahoitusvastuun siirrossa on sen toteuttaminen kustannusneutraalisti kuntien ja valtion välillä. Rahoitusvastuun laajennus kompensoidaan kunnille täysimääräisesti poikkileikkaustilanteessa tehtävällä korvauksella, jonka tasoa ei tarkasteta myöhemmin. Tämä tarkoittaa sitä, että uudistuksen voimaantulovaiheessa rahoitusvastuun laajentamisen kustannusvaikutus on neutraali kaikki kuntien osalta kuten myös kunta-valtio-suhteessa. Kompensaation kuntakohtaista kohdentumista ei jälkikäteen tarkistettaisi. Korvauksen suuruus tarkistettaisiin kuitenkin vuosittain kansaneläkeindeksillä, joten sen taso säilyisi reaalisesti samana.

Taloudellisten kannustimien ohella on arvioitava, missä määrin kunta pystyy käytännössä eri mekanismein vaikuttamaan työllisyysmenojensa kehitykseen. Valtiovarainministeriö toteaa, että uudistuksen myötä kunnat päättävät työvoimapalveluiden järjestämisestä ja siitä, kuinka paljon niihin kohdennetaan voimavaroja. Työvoimapalvelujen järjestämisvastuun siirron kunnille voidaan lähtökohtaisesti olettaa parantavan kuntien mahdollisuuksia vaikuttaa myös etuusmenojen kehitykseen, edellyttäen että kunnat pystyvät myös tosiasiallisesti huolehtimaan palveluista taroituksenmukaisella tavalla. Edellä on jo todettu esitykseen sisältyvästä kuntien lakisääteisen yhteistoiminnan vaatimuksesta. Järjestämisvastuuseen liittyvät kriteerit tarkoittavat, että pääosa kunnista järjestäisi palvelut yhdessä muiden kuntien kanssa lakisääteisessä yhteistoiminnassa. Tällöin kunnan vaikutusmahdollisuuksiin vaikuttaa esimerkiksi se, millaisia työllisyysalueita muodostetaan ja millaiseksi yhteistoiminta työllisyysalueella tosiasiallisesti muodostuu. Uudistuksen vaikutuksia ja rahoitusmallin toimivuutta onkin tärkeää seurata tarkoin myös tästä näkökulmasta. Myös esimerkiksi sosiaali- ja terveydenhuollon palveluilla sekä sivistys- ja koulutuspalveluilla on merkitystä työllisyyden ja työttömyydestä aiheutuvien kustannusten kannalta. Sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisvastuu siirtyi pois kunnilta kuluvan vuoden alussa, millä on osaltaan merkitystä arvioitaessa kuntien vaikuttamismahdollisuuksia. Tämän myötä myös rahoitusvastuiden ja niissä tehtävien muutosten merkitys kunnan talouden kokonaisuudessa on suurempi kuin nykyisellä tehtävärakenteella. Samalla järjestämisvastuun siirto ja samanaikainen työttömyysetuuksien rahoitusvastuun kasvattaminen lisää jossain määrin kuntatalouden suhdanneherkkyyttä sekä kuntien toimintaan ja talouteen liittyvää epävarmuutta. Vastuu palveluiden järjestämisestä ja etuuksien rahoitusvastuun kasvattaminen lisäävät kunnan kannusteita

työllisyyden tehokkaaseen hoitoon. Toisaalta talouden suhdannevaihtelut, jotka eivät riipu kunnan omista toimista, vaikuttavat kunnan talouteen jatkossa entistä merkittävämmiin. Valtiovarainministeriö toteaa, että vaikutukset voivat joissakin tilanteissa olla merkittäviä, jos työllisyyden hoidon menot ja työttömyysetuuksien kustannukset kasvavat samalla kun kunnan verotulot heikkenevät. On kuitenkin otettava huomioon, että kunnan rahoitusvastuu kasvaa portaittain eivätkä vastuut siten äkillisesti kasva merkittävästi, vaikka taloudessa tapahtuisi käänne huomonaan. Vastaavasti verojen tilitysjärjestelmässä kuntakohtaiset jako-osuudet muuttuvat viiveellä, mikä hidastaa suhdannekäänteiden vaikutuksia verokertymiin. Tarvittaessa valtiolla on käytettävissä erillisiä tukitoimia, kuten harkinnanvarainen valtionosuuden korotus ja äkillisten rakennemuutosten tuki.

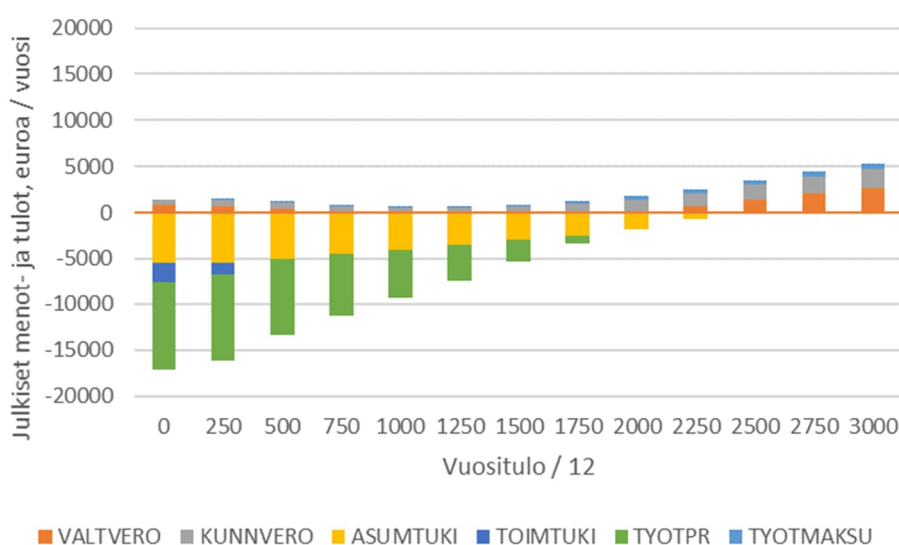
Valtiovarainministeriö toteaa, että uudistuksen yhteydessä on huolehdittava rahoitusperiaatteen toteutumisesta ja vaikutuksia on tarkasteltava koko kuntasektorin tasolla tapahtuvan tarkastelun lisäksi yksittäisten kuntien näkökulmasta. Eri kunnat ovat hyvin erilaisessa asemassa muun muassa sen suhteen, millainen on niiden yleinen taloudellinen tilanne ja kyky sopeuttaa talouttaan tarpeen vaatiessa. Myös työllisyystilanne vaihtelee kunnittain. Uudistuksessa on sen vuoksi tarkoin arvioitava kuntien kykyä huolehtia tehtäviensä hoitamisesta. Viime kädessä kuntien tehtäviä ja velvoitteita koskeva lainsäätäjän harkintamarginaali on kuitenkin verrattain laaja ja perustuslakivaliokunta on antamissaan lausunnoissa pitänyt kunnan työttömyysetuuksia koskevien rahoitusvastuiden laajentamista valtiosääntöoikeudellisesti suhteellisen ongelmattomana.

Valtiovarainministeriö toteaa, että palveluiden järjestämisvastuun siirtoon ja rahoitusjärjestelmissä toteutettaviin muutoksiin liittyy myös väistämättä epävarmuutta. Uudistusten yhteydessä onkin tärkeää seurata tarkoin muutosten vaikutuksia kuntatalouteen ja yksittäisten kuntien tilanteeseen ja tarvittaessa on ryhdyttävä tarpeellisiin korjaustoimiin, ottaen huomioon myös muut kuntien tehtäväkentässä tapahtuvat muutokset. Tämän vuoksi valtiovarainministeriö pitää perusteltuna, että esityksen mukaisesti valtioneuvosto asettaisi jatkossa työllisyyden edistämisen valtakunnallisen neuvottelukunnan hallituskaudeksi kerrallaan. Neuvottelukunnan tehtävänä olisi tukea työ- ja elinkeinoministeriötä työllisyyden edistämisen ohjaamisessa, seurata ja ennakoida palvelujärjestelmän toimivuutta ja käsitellä työllisyyden edistämistä koskevia kehittämistarpeita. Neuvottelukunta antaisi hallituskausittain valtioneuvostolle selvityksen palvelujärjestelmän tilasta. Selvityksessä esitettäisiin arvio palvelujärjestelmän toimivuudesta ja palvelujen järjestämisen edellytysten toteutumisesta, mukaan lukien rahoitusjärjestelmän toimivuus ja järjestämisvastuun kriteerien tarkoituksenmukaisuus. Neuvottelukunta voi samalla tehdä esityksiä lainsäädäntöön tehtävistä ja muista muutoksista. Rahoitusjärjestelmän toimivuuden osalta arviointi käsitelisi kunnan rahoitusvastuuta työttömyysetuuksista ja niiden kompensatiota sekä työllisyyspalveluiden rahoitusta. Selvityksessä otettaisiin kantaa esimerkiksi kuntien saaman rahoituksen riittävyyteen niille asetettujen tehtävien hoitamiseen ja rahoitusjärjestelmän kehittämistarpeisiin. Lisäksi rahoitusperiaatteen toteutumista eli käytännössä rahoituksen riittävyyttä kuntien tehtävien hoitamiseen arvioidaan koko kuntasektorin tasolla kuntalain 12 §:n 3 momentin mukaan kuntatalousohjelmassa, jonka valmistelu on kuntalain 12 §:n 1 momentin mukaan osa julkisen talouden suunnitelman valmistelua. Rahoitusperiaatteen toteutumisen arviointi on siten lähtökohtaisesti perustuslakivaliokunnan korostamalla tavalla lakisääteistä (PeVL 34/2013 vp). Työllisyyden edistämisen neuvottelukunnan laatima selvitys tukisi ja täydentäisi osaltaan

kuntatalousohjelman yhteydessä vuosittain toteutettavaa rahoitusperiaatteen toteutumista koskevaa arviointia.

Kuntien kannusteet työllisyyden edistämiseen

Työllisyyden kasvu tukee julkisen talouden rahoitusta suurempina vero- ja veroluonteisten maksujen tuloina sekä pienempinä etuusmenoina. Työllisyyden kasvun myötä kasvavat verotulot kohdistuvat valtiolle ja kunnille. Veroluonteiset maksut kohdistuvat vakuutusrahastoille mm. eläkkeiden, työttömyysturvan ja sairausvakuutuksen päivärahojen rahoitukseen. Toinen puoli työllisyyden kasvun hyödyistä ovat säästöt työttömyysetuusmenojen rahoituksessa, jotka kohdistuvat etuuksien rahoittajille.



Kuvio 1 Sisu-mikrosimulointimallilla laadittu esimerkkilaskelma julkisten tulojen ja menojen jakaumasta yksin asuvan työmarkkinatuen saajan työllistyessä eri palkkatasoilla.

Kuviossa 1 on havainnollistettu SISU-mikrosimulointimallilla laaditussa esimerkkilaskelmassa verotuloja ja etuusmenoja eri palkkatasoille.¹ Kuvio havainnollistaa sitä, että merkittävä osa työllistymisen hyödyistä julkiselle taloudelle syntyy etuusmenojen pienenemisen seurauksena. Koska työllistymisen seurauksena tapahtuva etuusmenojen pienenemien on merkittävä osa työllistymisen hyödyistä, kohdistuu työllistymisen hyödyistä merkittävä osa etuuksien rahoittajille.

Kunnat ovat rahoittaneet vuodesta 2006 alkaen pitkään työttömyyden perusteella työmarkkinatukea saaneiden etuutta.² Valtion rahoitusvastuu työllistämistä edistävien palveluiden aikaisen työmarkkinatuen rahoituksesta kuitenkin säilyi uudistuksessa. Vuoden 2006 työmarkkinatuen

¹ Oletuksena on vuoden 2023 etuuksien tasot ja verolainsäädäntö sekä kuntien keskiarvon mukainen kunnallisveroaste. Lisäksi laskelmaan sisältyy muita oletuksia, mutta pääperiaatteiltaan esimerkki kuvastaa yksinasuvan työmarkkinatuen saajan saamia tulonsiirtoja ja maksamia verotuloja eri palkkatasoilla. Laskelmassa ei olla huomioitu eläkemaksuja.

² Kunnat ovat rahoittaneet yli 500 päivää työttömyyden perusteella työmarkkinatukea saaneiden etuutta vuoden 2006 uudistuksesta lähtien. Vuoden 2015 alussa kuntien rahoitusosuutta laajennettiin yli 300 päivää työttömyyden perusteella työmarkkinatukea saaneisiin.

rahoitusuudistuksen taustalla vaikutti VATT:n laatima muistio, jossa selvitettiin työmarkkinatueltä ansiotyöhön siirtymiseen liittyvien taloudellisten hyötyjen kohdentumista.³ Muistiossa suositettiin, että mikäli työllistämisen kannustimia valtion ja kuntien kesken tasoitettaisiin, olisi se tarkoituksenmukaisinta toteuttaa siirtämällä vastuuta työmarkkinatuen rahoituksesta kunnille ja kompensoimalla se valtionosuuksia muuttamalla.

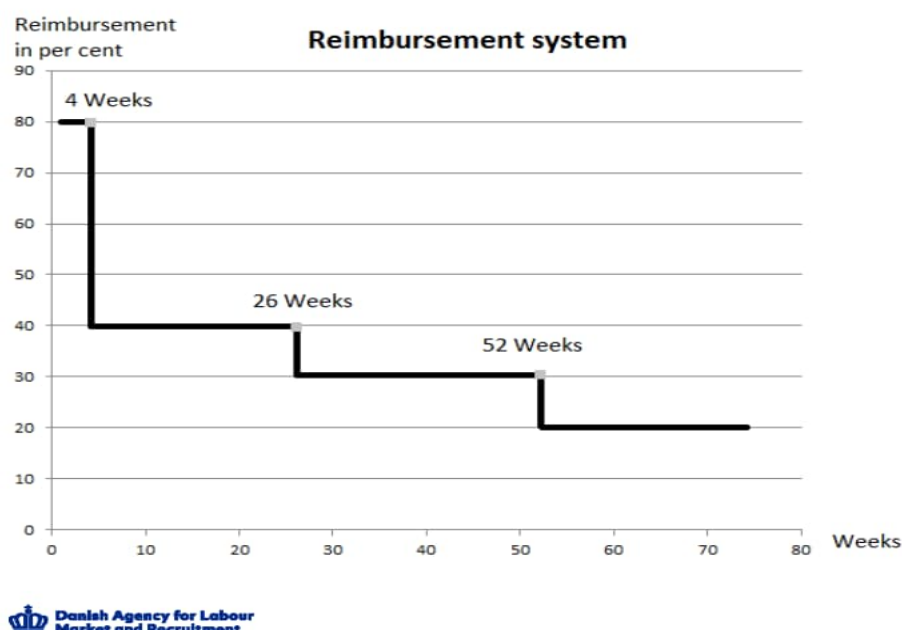
Kuntien työmarkkinatuen rahoituskannusteisiin liittyy vääristymiä, jotka johtuvat siitä, että kunnat voivat omalla toiminnallaan myötävaikuttaa siihen, että etuuden rahoittamisen kustannuksia siirtyy valtiolle. Työllistymistä edistävien palveluiden kohdalla mahdollisuudet ovat liittyneet mm. kuntoutuksen työtoiminnan järjestämiseen ja kunnan palkkatukeen. Kotimaiset ja ulkomaiset tutkimukset viittaavat siihen, että hallinnon tasojen välistä osa-optimointia tapahtuu, jos se on osapuolille kannattavaa ja mahdollista.

Kokonaisuutena kuntien työllisyyden edistämisen kannusteet ovat hyvin monimutkaiset. Kunnallisveron ja työmarkkinatuen rahoitusosuuden lisäksi kuntien kannusteisiin vaikuttavat valtionosuusvähennyksenä perittävä 50 prosentin osuus toimeentulotuen perusosan rahoituksesta ja valtionosuusjärjestelmän työttömyyskerroin. Myöskin pelkkä suorien taloudellisten hyötyjen arviointi jättää huomioimatta kaikki työllisyyden edistämiseen liittyvät epäsuorat vaikutukset, jotka vaikuttavat alueelliseen elinvoimaan.

Tanskan malli

Tanska on ainoa maa jossa työllisyyspalvelut ovat kokonaan kuntien vastuulla. Kunnilla on laaja vastuu sosiaaliturvaetuksien rahoituksesta. Tanskan mallissa kannusteet on rakennettu ns. palautusjärjestelmän kautta, jossa valtionosuus etuuksien rahoituksesta riippuu siitä, kuinka monta viikkoa henkilö on saanut etuuksia (kuvio 2). Tanskassa kuntien rahoitusvastuu kattaa työttömyysetuuksien lisäksi mm. sairaus ja kuntoutusetuudet ja varhaiseläkkeen.

³ Mustonen ja Viitamäki (2004): Työmarkkinatueltä ansiotyöhön: vaikutukset valtion ja kuntien tuloihin ja menoihin. Linkki: <https://www.doria.fi/bitstream/handle/10024/147937/m65.pdf?sequence=1&isAllowed=y>



Kuvio 2 Valtionosuus sosiaaliturvaetuuksien rahoituksessa Tanskassa vuoden 2016 uudistuksen jälkeen. Lähde: The Danish Agency for Labour Market and Recruitment (STAR)

Nykyistä edeltävässä mallissa valtionosuudet vaihtelivat eri etuuksien mukaan ja valtion rahoitusosuus oli suurempi aktivointipalveluiden ajalta. Aikaisemman mallin katsottiin korostavan palveluihin sijoittamista vaikuttavuuden kustannuksella ja sitä uudistettiin vuonna 2016.⁴ Uudistuksen arvioitiin lyhentäneen etuuksien saannin kestoa keskimäärin 2,3 prosentilla, arvio ei kuitenkaan perustu tutkimukselliseen asetelmaan ja siihen liittyy epävarmuutta.⁵

Tanskassa käytössä olevaan rahoitusvastuiden porrastusmalliin liittyy riski helpommin työllistyyiin kohdistuvasta "kermankuorinnasta". Tanskan mallissa kunnan rahoitusosuus on 60 prosenttia neljän etuusviikon jälkeen ja nousee 80 prosenttiin kun etuutta on saatu vuoden ajan. Kunnan rahoitusosuus kasvaa siis enää hyvin maltillisesti ensimmäisen työttömyyskuukauden jälkeen, minkä vuoksi kunnilla voi olla kannustin panostaa lähempänä työmarkkinoita olevien palveluihin, kauempana työmarkkinoista olevien kustannuksella.

Kannustava rahoitusmalli hallituksen esityksessä

Hallituksen esitykseen liittyvän rahoitusmallin tavoitteena on työllistymistä edistävien palveluiden järjestämisen ja tuottamisen kustannusvaikuttavuuden vahvistaminen kolmen mekanismin kautta.

⁴ Euroopan komissio (2018): Economic incentives for municipalities to reduce the time it takes to return people to employment. Linkki: <https://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=19257&langId=en>

⁵ Pedersen ym. (2019): Refusionsomlægning på beskæftigelsesområdet. Linkki: <https://www.vive.dk/da/udgivelser/refusionsomlaegning-paa-beskaeftigelsesområdet-14570/>

- 1) Työllistymisen kunnalle tuottamaa suoraa taloudellista hyötyä eli kannustinta kasvataan laajasti lisäämällä kunnille vastuuta työttömyysetuuksien (myös ansio- ja peruspäivärahan) rahoituksesta. Tarkoituksena on, että kunnat saavat suuremman taloudellisen hyödyn työllistymistä edistävän palvelujärjestelmän toimivuudesta.
- 2) Työttömän osallistuminen työllistymistä edistävään palveluun ei jatkossa katkaisisi kunnan vastuuta työttömyysetuuden rahoituksesta. Tarkoituksena on estää mahdollisuus kustannusten siirtämiseen muille sektoreille.
- 3) Pääosa työllistymistä edistävien palveluiden rahoituksesta siirrettäisiin rahoitettavaksi yleiskatteisella rahoituksella kuntien budjetista. Tarkoituksena on, että kunnilla on kannustin hillitä palveluiden järjestämisestä johtuvia kustannuksia.

Kohdat 1,2 ja 3 muodostavat kuntien toimintaa ohjaavan kokonaisuuden. Työllistymistä edistävät palvelut voivat olla kunnille taloudellisesti kannattavia investointeja vain jos kunta saa työllistymisestä riittävän suurta taloudellista hyötyä. Kunnan vastuu palveluiden kustannuksista vahvistaa kunnan kannustimia etsiä kullekin henkilölle mahdollisimman vaikuttava työllisyyspalvelu, sillä onnistuessaan kunta saa taloudellisen hyödyn itselleen sekä pienentyneistä etuusmenoista että työllisyyden kasvusta. Julkisen talouden kokonaishyöty edellyttää, että kuntien saama hyöty on seurausta työllisyyden vahvistumisesta.

Työttömyyden keston mukaan kasvava rahoitusvastuu kohdentaa työllisyyden edistämisen kannusteita niihin työttömiin, joiden työttömyys on vaarassa pitkittyä ja jotka tarvitsevat intensiivisempää palvelua työllistymisensä tueksi. Työttömyysetuuden rahoitusvastuiden nykyarvo riippuu sekä työttömyyden odotetusta kestosta että rahoitusvastuun tasosta. Mitä paremmin kannusteet huomioivat työttömyyden pitkittymiseen liittyvää riskiä, sitä vähemmän järjestelmässä jää tilaa nk. kermankuorinnalle, koska vaikeammin työllistyvistä saatava taloudellinen hyöty palvelun järjestäjälle on suurempi.

Rahoitusmalliin liittyvistä riskeistä

Rahoitusmallin suunnittelussa joudutaan tasapainottelemaan kuntien kannusteiden ja kuntatalousvaikutusten välillä. Suurempi osuus etuuksien rahoituksesta vahvistaisi kuntien kannusteita, mutta käänköpuolena on kuntatalouden altistuminen ulkoisista tekijöistä/shokeista johtuville vaikutuksille.

Esitetyn mallin mukaisten muutosten jälkeenkin suurin osa työttömyyteen liittyvistä etuuksista rahoitettaisiin muiden sektoreiden kuin kuntien toimesta, voivat kuntien kannusteet yhä jäädä optimaalista tasoa heikommiksi. Jos kuntien kannusteet ovat liian heikot on riskinä, että työllistymistä edistäviin palveluihin käytetään vähemmän resursseja, kuin olisi yhteiskunnan kannalta optimaalista.

Vastuu työttömyysetuuksien rahoituksesta kasvaa työttömyyden alkuvaiheessa suhteellisen hitaasti. Näin ollen lyhytkestoinen suhdannetyöttömyys ei merkittäväällä tavalla vaikuttaisi kuntien rahoitusvastuisiin. Sen sijaan mm. rakenteellisesta shokista johtuva alueellinen pitkäaikais-työttömyys heikentäisi kunnan taloutta nykyiseen verrattuna. Ongelmaa voidaan pyrkiä lieventämään valtion tuella, kuten äkillisen rakennemuutoksen hankkeilla ja harkinnanvaraisilla valtionosuuksilla.

Palveluiden rahoitukseen osoitettu valtionosuusrahoitusta esitetään sidottavaksi laajan työttömyyden määrään 50 prosentin painolla. Esitetyllä ratkaisulla on kuntatalouden näkökulmasta rakenteellisen työttömyyden tasonmuutoksia tasapainottava vaikutus. Toisaalta ratkaisulla on kuntien työllisyyden edistämisen kannusteita heikentävä vaikutus. Ei toivottu vaikutus on todennäköisesti pieni. Esimerkiksi kuntien toimeentulotuen rahoitusvastuuta arvioineen VN-TEAS tutkimuksen mukaan valtionosuusjärjestelmän kautta toimeenpannun kuntien rahoitusosuuden kannustinvaikutukset ovat heikot.⁶

Hallinnontasojen välisen osa-optimoinnin esiintymisen riski on myös esitetyssä mallissa. Vuodesta 2023 alkaen työttömien palvelujärjestelmässä uutena toimijana vaikuttavat työttömien terveystarkastuksista ja kuntouttavan työtoiminnan järjestämisestä vastaavat hyvinvointialueet. Uudistuksen voimaantulon jälkeen olisi perusteltua seurata asiakkaiden siirtymiä eri palveluiden ja palveluiden järjestäjien välillä sekä siirtymiä työttömyysetuuksien ja muiden etuuksien välillä.

⁶ Rissanen ym. (2021): Kuntien toimintamallit ja rahoitusvastuu toimeentulotukitarpeen ehkäisyssä ja vähentämisessä. Linkki: [Kuntien toimintamallit ja rahoitusvastuu toimeentulotukitarpeen ehkäisyssä ja vähentämisessä - Valto \(valtioneuvosto.fi\)](https://valtioneuvosto.fi/kuntien-toimintamallit-ja-rahoitusvastuu-toimeentulotukitarpeen-ehkaisyssa-ja-vahentamisessa)