



VALTIOVARAINMINISTERIÖ
FINANSMINISTERIET

Lisäselvitys Eduskunnan Hallintovaliokunnalle HE 207/2022 vp.

SIMO MENTULA, ERITYISASIAANTUNTIJA
UNNA HEIMBERG, FINANSSIASIAANTUNTIJA
26.01.2023

Lisäselvitys rahoituksen laskennasta

A: Kunnille siirtyvien työvoimapalveluiden rahoitus

- Kunnille siirtävistä työvoimapalveluista tulee kunnalle uusi valtionosuustehtävä ja siihen myönnetään täysimääräinen valtionosuusrahoitus. Kyse on vakiintuneeseen käytäntöön perustuvasta valtionosuuden lisäyksestä kuntien uusiin ja laajeneviin valtionosuustehtäviin.
- Hallituksen esityksessä kuntien järjestämisvastuulle siirtyvien työllisyyspalveluiden rahoituksen vaikutusarviolaskelmat on tehty vuoden 2019 tasossa, sillä kuntakohtaisen laskennallisen nykytilan muodostaminen edellyttää tilinpäätöstietojen käyttämistä.
 - Valtion talousarviota ei laadita sillä tarkkuudella, että talousarvion määrärahat voitaisiin jyvittää kuntakohtaisesti.
- Vuonna 2019 työvoimapalveluiden toteutuneet kustannukset olivat noin 520 miljoonaa euroa. Näin ollen myös valtionosuuden lisäys on vaikutusarviolaskelmissa koko maan tasolla noin 520 milj. euroa.



Kunnille siirtyvien kustannusten määrittely

- Työ- ja elinkeinoministeriö vastaa kustannusarvion laatimisesta
- Kustannusten määrittelyä on kuvattu HE:n luvussa *4.2.2.2 Vaikutukset kuntien talouteen* (s. 151-157)

Valtionosuusrahoituksen kuntakohtainen kohdentuminen

- Kuntakohtaisesti rahoitus kohdentuu valittujen valtionosuuskriteerien kautta. Soveltuviksi valtionosuuskriteereiksi on valittu työikäinen väestö, työttömien määrä (työttömät + palveluissa olevat) sekä vieraskielisyys kotoutumiskoulutuksen osalta.

Kriteeri	Kohdennettava rahoitus	Ryhmään kuuluvien henkilöiden määrä	Perushinta (rahoitus per ryhmän henkilö)
Ikäryhmäkriteerillä (18-64 v.)	245 764 598	3 227 773	76,14
Työttömyyskriteerillä	245 764 598	358 809	684,95
Vieraskielisyyskriteerillä (kotokoulutus pl. pakolaiset)	28 935 560	410 023	70,57
Yhteensä	520 464 756		

- Hieman yksinkertaistaen yksittäisen kunnan valtionosuuden lisäys määräytyy siis seuraavasti:
 - $$\text{Valtionosuus} = (76,14 \text{ €} * \text{kunnan työikäisten määrä}) + (684,95 \text{ €} * \text{kunnan työttömien määrä}) + (70,57 \text{ €} * \text{kunnan vieraskielisten määrä})$$

Rahoituksen tarkentuminen ja kehitys jatkossa

- Arviota kunnille siirtyvän rahoituksen määrästä tarkennettaisiin julkisen talouden suunnitelman ja valtion talousarvioesitysten valmistelun yhteydessä.
- Pääperiaatteena on, että kunnille myönnettävä rahoitus vastaa uudesta valtionosuustehtävästä ja rahoitusvastuusta aiheutuvia kustannuksia uudistuksen voimaantulohetkellä.
- Jatkossa perushintoja tarkistetaan vuosittain valtionosuusindeksin, kustannustenjaon tarkistuksen sekä mahdollisten tehtävämuutosten seurauksena.
- Kriteerien taustalla oleva tilastotieto päivittyy myös vuosittain, mikä vaikuttaa rahoituksen kohdentumiseen.

B: Työttömyysturvan rahoitusvastuun kuntakompensaatio

- Uudistuksen yhteydessä kuntien rahoitusvastuu työttömyysetuuksista laajenee. Laajeneva rahoitusvastuu kompensoidaan kunnille niin, että uudistuksen voimaantulovaiheessa kompensatio vastaa kunnalle siirtyvää uutta rahoitusvastuuta. Kompensaation kohdentaminen tehdään kuntakohtaisesti.
- Uudistuksen yhteydessä kuntien rahoitusvastuu työttömyysetuuksista laajenee. Laajeneva rahoitusvastuu kompensoidaan kunnille niin, että uudistuksen voimaantulovaiheessa kompensatio vastaa kunnalle siirtyvää uutta rahoitusvastuuta. Kompensaation kohdentaminen tehdään kuntakohtaisesti.

Kuntien työttömyysetuusvastuita koskevien arvioiden muodostumisesta on tarkempi kuvaus HE:n sivulla 161:

- Kuntien työttömyysetuusvastuita koskevat arviot on laadittu vuoden 2019 tilanteeseen perustuvilla työttömyysetuusjaksojen kestotiedoilla. Arvioinnissa käytetään vuoden 2019 tietoja siksi, että vuosi 2019 on viimeisin normaali vuosi, josta on saatavilla toteumatietoa. Kansaneläkelaitos on toimittanut valtiovarainministeriölle pyynnöstä tiedot työttömien aktivointipäivät sisältävistä työmarkkinatukijaksojen ja peruspäiväraajaksojen kertymistiedoista eriteltynä ansiopäivärahan tai peruspäivärahan saamiseen liittyvään enimmäisaikatiedon kanssa. Jos työmarkkinatuen saamista edeltää tietoa enimmäisajan täyttymisestä, arvioidaan työttömyysjakson kokonaiskestoksi työmarkkinatukipäivien kertymä lisättynä 400 päivällä. Ansiopäivärahaa koskevat kertymistiedot on laskettu ansiopäivärahapäivien ja aktiivitoimenpiteiden ajalta maksettujen ansiopäivärahojen enimmäisaikalaskurin tiedoista.
- Kuntakohtaiset arviot on muodostettu kertomalla työttömyysetuuspäivien kertymän perusteella eri maksuluokissa olevien työnhakijoiden keskimäärin vuoden aikana olevat lukumäärät työttömyysetuuden perusosan tasolla, joka on 32,4 euroa per päivä vuoden 2019 tasossa. Rahoitusvastuun laajenemisen aiheuttama kuntakohtainen muutos lasketaan vertaamalla laskennallista työttömyysetuusmenoa kunnan nykyiseen osarahoittamaan työmarkkinatukeen vuoden 2019 tasossa. Erotus muunnetaan vastaamaan vuoden 2022 etuustasoa, joka on 34,5 euroa per päivä.
- Epätarkkuutta syntyy siitä, että laskelmassa ei huomioida sovitellun etuuden matalampaa tasoa eikä soviteltuna etuutena maksettujen maksupäivien kertymää osittaisena. Epätarkkuutta syntyy myös siitä, että osa ansiopäiväraha- ja peruspäiväraha-kausista kestää 300 tai 500 maksupäivää. Laskelmissa ei ole huomioitu maahanmuuttajille maksettavan työmarkkinatuen rahoituksen osalta tehtyä erityisratkaisua eikä lomautettujen rajaamista kuntien maksuvastuiden ulkopuolelle.

Kompensations määräytyminen (Laki kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta, § 31a)

- *"Tässä pykälässä tarkoitetut korvaukset määritetään vuonna 2023 maksettujen työttömyysetuuksien maksatuksesta työttömyyskassoille ja Kansaneläkelaitokselle vuoden 2023 loppuun mennessä kertyneiden tietojen perusteella. Korvaukset tarkistetaan vuoden 2024 tasolle siten kuin kansaneläkeindeksistä annetussa laissa (456/2001) säädetään. Korvauksissa otetaan lisäksi huomioon vuoden 2024 aikana voimaan tulevat työttömyysturvan perusosan suuruuteen säädetyt muutokset."*

Lisäselvitys työllisyysvaikutusten arvioinnista

Työllisyysvaikutusten arviointi

- Työllistymistä edistäviin palveluihin liittyvät työttömyysturvan rahoituksen säännökset ohjaavat joissain tilanteissa kustannusten siirtelyyn hallinnontasojen välillä. Kunnat pyrkivät kannustinten ohjaamana alentamaan työmarkkinatuen rahoitusosuuksia (eli nk. sakkomaksuja). Maksut ja mahdollisuus välttyä niiltä aktivoimalla työttömiä mm. työllistymistä edistävillä palveluilla ja palkkatuetun työllistämisen kautta vääristävät kuntien toiminnan kannusteita, jolloin resursseja on taloudellisesti kannattavaa kohdistaa julkisen talouden kokonaishyödyn näkökulmasta kannattamattomalla tavalla. kts. Nieminen ym. (2021): <https://labore.fi/julkaisu/behavior-and-effectiveness-of-decentralized-employment-offices/>
- Tanskassa kunnat vastaavat työttömyyspalveluiden järjestämisestä ja suurelta osin rahoituksesta sekä palveluiden että työttömyyteen liittyvien etuuksien osalta. Kun Tanskassa kuntien rahoitusvastuuta työttömyysturvan kustannuksista on ehdollistettu työttömien aktivoinnille ovat työttömyysjaksojen kestot pitkittyneet ja vastaavasti, kun tämä kytkös on poistettu, työttömyysjaksot ovat lyhentyneet
- Edellä mainituista (Tanskan) reformeista johdettujen arvioiden perusteella VM on arvioinut TE2024-uudistukseen liittyvän rahoitusuudistuksen työllisyysvaikutuksiksi 6600 (eli noin 7 tuhatta) lisätyöllistä. Lisäksi on arvioitu, että kuntien- ja valtion palveluita yhteen sovittamalla työllisyyspalveluita voitaisiin parantaa, millä saataisiin lisäksi 0 – 3000 lisätyöllisen vaikutus. Kuitenkin on syytä korostaa, että arvioihin liittyy huomattavasti epävarmuutta.



Työllisyysvaikutusten arviointi (laskelmat)

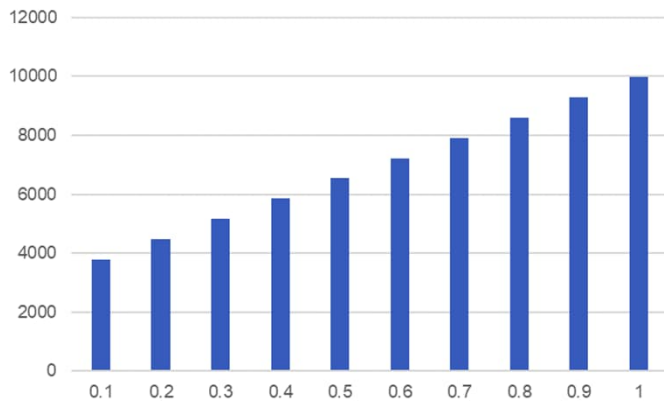
- Tanskalaisten tutkimusten laatuun liittyy ongelmia eivätkä ne ole täysin yleistettävissä Suomen tilanteen, mistä johtuen työllisyysvaikutusten arviointiin liittyy suurta epävarmuutta.
- Pedersen ym. (2019) tutkivat vuonna 2016 Tanskassa toteutetun uudistuksen vaikutuksia. Uudistuksessa eri sosiaalietuuksien rahoitusvastuita yhtenäistettiin, kunnan rahoitusvastuun muuttuminen työnhakijan osallistuessa työvoimapalveluun kumottiin, ja työttömyyden kestoon perustuvaa rahoitusvastuuta porrastettiin aiempaa voimakkaammin. Tanskassa tehdyn uudistuksen arvioidaan lyhentäneen etuusjaksojen kestoja noin 2,3 prosentilla.
 - **Työttömyysjaksojen keston lyheneminen 2,3 prosentilla vastaisi noin 7 400 henkilön työllisyysvaikutusta.**
- Rosholm ja Svarer (2010) ovat arvioineet Tanskassa toteutettua reformia, jossa kuntien vastuu sosiaaliavustuksesta (Tanskassa sosiaaliavustus / "kontanthjælp" maksetaan työttömille jotka eivät saa ansiosidonnaista etuutta) muuttui valtion ja kunnan välisestä tasajaosta (50% - 50%) siten, että kunta rahoittaa 65% passiiviajalta ja 35% aktiiviajalta.
 - Rosholmin ja Svarerin tilastollisessa mallissa uudistus vähensi työnhakijoiden suhteellista riskiä siirtyä pois sosiaaliavulta noin 36%. Rosholm ja Svarer testasivat mallin luotettavuutta estimoimalla nk. "placebo" vaikutuksen reformin toteutusta edeltävänä vuonna. Vastaava placebo-arviointi tuotti noin 20% vaikutuksen tilasiirtymien suhteellisessa riskissä. Vähentämällä reformin arviosta placebo-reformin vaikutus, saadaan arvioiduksi vaikutukset $36\% - 20\% = 16\%$. Uudistus koski vain etuuden saajien osa-joukkoa (sosiaaliavun saajat) on oletettavaa, että osa toimeentulotuen saajien työllistymisestä syrjäyttää muiden etuutta saavien työllistymistä. Käyttämällä pohjoismaisen työnhaun mallin vaikutusarvion pohjalla olevia oletuksia syrjäytysvaikutuksen suuruudesta saadaan vaikutukseksi työttömyysjaksojen kestoihin $0.4 * 16\% = 6,4\%$.
- **Ns. aktivointikytköksen katkaiseminen koskee vain yli 300pv työmarkkinatuen saaneita, jolloin työllisyys vahvistaisi kyseissä joukossa noin 7000 työllisellä.**

Työllisyysvaikutusten arviointi (laskelmat)

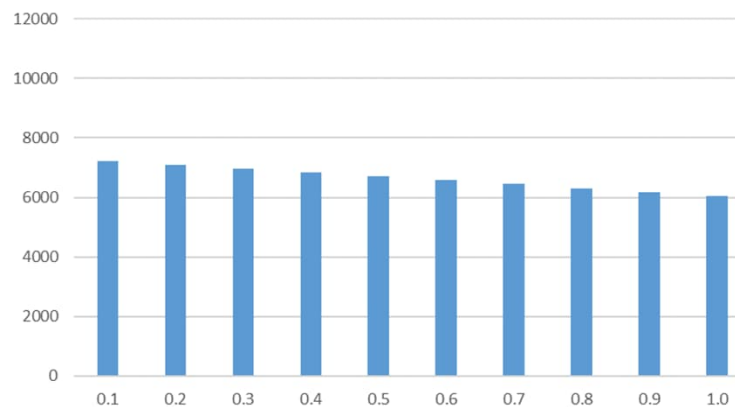
- Vaikutusarvioon 6 600 lisätyöllistä on päädytty edellä kuvattuja tuloksia yhdistämällä, kuvaus 2021 JTS-riihen yhteydessä julkaistussa [taustamuistiossa](#).
- Arvioiden yleistäminen ja sovittaminen Suomen kontekstiin
 - Rahoitusuudistus rahoitusvastuun kasvattamisen osalta vain yli 100 päivää työttömyysetuutta saaneita. **Oletetaan, että tutkimustuloksia voidaan osittain yleistää tähän joukkoon.**
 - Yli 300pv työmarkkinatukea saaneiden osalta aktivointiin liittyvä kannustinvinouma poistuu. **Oletetaan että tältä osin tutkimustuloksia voidaan yleistää Suomeen.**
 - Rahoitusvastuu kasvaa yli 100 päivää peruspäivärahaa ja ansiopäivärahaa saaneiden joukossa, mutta ei yli 300pv työmarkkinatukea saaneiden joukossa. **Tältä osin tutkimustuloksia voidaan osittain yleistää Suomeen.**

Laskelmien herkkyystarkastelu

Tarkastelu 1: Pedersenin ym. (2019) tulosten yleistettävyyteen liittyvän epävarmuusparametrin suhteen. Kun laskelman muut parametrit säilytetään samana, tuottaa **yleistettävyyteen liittyvän epävarmuusparametrin muuttaminen 0,1 – 1 välillä 4000 – 10 000** suuruisen työllisyysvaikutuksen.



Tarkastelu 2: Pedersenin ym. (2019) tulosten suhdanteen kontrollointiin liittyvän epävarmuuden suhteen. **Parametrin vaihteluväli 0,1 – 1 välillä tuottaa muiden parametrien pysyessä muuttumattomana 5900 – 7000** suuruisen työllisyysvaikutuksen.



Tarkastelu 3: Oletuksesta Pedersenin ym. (2019) tutkimuksen aktivointitoimenpiteisiin orientoituneiden toimeentulotuen saajia vastaavasta ryhmästä Suomen kontekstissa (negatiivisen työllisyysvaikutuksen ryhmä). **Oletuksella, että negatiivisen työllisyysvaikutuksen ryhmä olisi kooltaan 10 – 30% kaikista työnhakijoista, laskettu työllisyysvaikutus on välillä 4200 – 8200.** Palvelulinjatarkastelun perusteella monialaisen yhteispalvelun asiakkaita oli noin 8% työnhakijoista ja tuetun työllistymisen palvelulinjalla 22% työnhakijoista.

