



## § 742

### Lausunto sosiaali- ja terveysministeriölle hallituksen esitysluonnoksesta työttömyysturvalain muuttamiseksi

HEL 2017-008451 T 03 00 00

#### Päätös

Kaupunginhallitus päätti antaa sosiaali- ja terveysministeriölle seuraavan lausunnon:

Helsingin kaupunginhallitus toteaa, ettei työmarkkinatuen rahoitusvastuuta ole perusteltua säilyttää kunnilla. Palveluiden järjestämistä ja niihin liittyvien rahoitusvastuiden tulisi olla samalla taholla. Pykälää tulee muuttaa siten, että työmarkkinatuen rahoitusvastuu on jaettu valtion ja maakunnan välillä.

Luonnoksessa ehdotettu kuntien osuus työmarkkinatuen rahoitusvastuusta ei ole perusteltu, sillä suunniteltujen muutosten mukaan kunnat järjestävät siihen liittyvää toimintaa jatkossa vain yleiseen toimialaansa kuuluvina palveluina. Kuntien mahdollisuudet vaikuttaa rahoitusosuuteen ovat heikot. Kuntien sosiaali- ja terveyspalveluiden siirtyessä maakunnille pitkäaikaistyöttömät sopivat kohderyhmänä huonosti yhteen kunnille jäävien tehtävien kanssa. Työmarkkinatuen kuntaosuus ohjaa toteuttamaan nykyisenkaltaista tehotonta, päällekkäistä ja asiakkaalle monimutkaista palvelujärjestelmää.

Luonnoksessa Uudenmaan erillisratkaisun vaikutus maksuosuuksiin jää epäselväksi. Jos Uudellamaalla toteutetaan muusta maasta poikkeava työmarkkinatuen rahoitusratkaisu, on asiasta neuvoteltava pääkaupunkiseudun kaupunkien kanssa.

Luonnos on lisäksi keskeneräinen. Siinä ei ole esitelty ja arvioitu vaihtoehtoisia ratkaisuja ja sen sisältämät vaikutusarviot ja perustelut ovat puutteellisia.

#### Uudenmaan erillisratkaisu

Luonnoksesta ei selviä riittäväällä tavalla se, miten työmarkkinatuen maksuosuudet jaettaisiin Uudellamaalla, jossa on tarkoitus toteuttaa kasvupalveluiden osalta erillisratkaisu. Esitetyn mallin ei tule johtaa siihen, että lain jatkovalmistelussa maakuntien maksuosuus osoitettaisiin Uudenmaan kasvupalvelukuntayhtymälle. Vaarana on, että kuntayhtymän lakisääteiset jäsenet joutuisivat maksamaan Uudenmaan "maakuntaosuuden" sekä oman kuntaosuutensa, vaikka pitkäaikaistyöttömien sosiaali- ja terveyspalvelut ovat Uudenmaan maakunnan järjestämistä vastuulla. Kyseessä on vaikutuksiltaan merkittävä linjaus, josta olisi



21.08.2017

pitänyt neuvotella ainakin pääkaupunkiseudun kaupunkien kanssa jo hallituksen esitysluonnoksen valmisteluvaiheessa ja jota koskevat ehdotetut säännökset olisi pitänyt kirjoittaa selkeästi, sisältäen riittävät perustelut ja kunnollisen vaikutusarvion.

Jos Uudellamaalla toteutetaan muusta maasta poikkeava työmarkkinatuen rahoitusmalli, on jatkovalmistelussa varmistettava kuntien tasaver-taisuus verrattuna muuhun maahan. Tätä koskevista säännösluonnok-sista on pyydettävä uudet lausunnot.

#### Kuntien mahdollisuudet vaikuttaa rahoitusosuuteen

Työmarkkinatuen rahoitusta koskevan lakiehdotuksen 3 a §:n 1 mo-mentin 2 kohdassa on kotikunnalle ehdotettu 25 % osuus rahoitusvas-tuusta yli 300 päivää passiivista työmarkkinatukea ja 3 kohdassa 35 % osuus rahoitusvastuusta yli 1 000 päivää työmarkkinatukea saaneista. Lakiluonnoksessa kuntien osuutta on perusteltu niiden yleisellä tehtä-vällä työllisyyden edistämiseksi, mahdollisuudella tarjota palkkatukityö-tä ja työkokeilua sekä kuntien opetustoimella.

Kuntien rahoitusosuuden kasvattaminen työttömyyden pitkittyessä ei ole perusteltua, koska kohderyhmän palvelut eivät sovi yhteen kuntien yleisen toimialan ja elinvoimapalveluiden kanssa. Kunnan maksuosuus työmarkkinatuesta ohjaisi kuntia järjestämään palveluita, jotka kuuluvat tulevaisuudessa maakunnan järjestämävastuun piiriin.

Pidempään työttömänä olleiden palveluissa korostuvat sosiaali- ja ter-veyspalvelut. Nämä palvelut ovat siirtymässä maakunnille. Elinvoima-palveluiden kohderyhmänä ovat alkavat ja kasvuyritykset, joiden työvoi-matarpeet eivät todennäköisesti täyty pitkään työttömänä olleiden rek-rytoinnin kautta. Kuntien elinvoimatehtävien kanssa paremmin yhteen-sopivat työttömien kohderyhmät ovat koulutetut maahanmuuttajat, ly-hyen aikaa työttömänä olleet sekä nuoret. Ehdotettu rahoitusjärjestel-mä, jossa kunta on vastuussa pitkään työttömänä olleista, ohjaa kuntaa tältä osin eri suuntaan suhteessa sen muuhun toimintaan.

Työmarkkinatuen kuntaosuus aiheuttaa päällekkäistä työtä ja tehotto-muutta. Kunnilla ei olisi lakiluonnoksen mukaan edelleenkään oikeutta saada niiden henkilöiden yhteystietoja tai TE-toimiston asiakkuuden tie-toja, joista se maksaa kuntaosuutta. Jotta kunta voisi tarjota näille hen-kilöille palveluita, on heidän yhteystietojensa ilman muuta oltava käytet-tävissä. Palveluiden tarjoamiseksi kunnan on selvitettävä henkilöiden työhistoria, koulutus ja kiinnostuksen kohteet sekä arvioitava yksilölli-sesti mitä palveluita henkilöille kannattaa tarjota työllistymisen edistä-miseksi. Nämä kaikki tiedot ovat jo TE-toimiston käytössä eikä kuntien tekemä arviointi tuo asiakkaalle lisäarvoa. Kunnilla ei myöskään ole käytössään mitään työllisyyspalveluita, jotka poikkeaisivat sisällöltään



21.08.2017

ja tavoitteiltaan TE-toimistojen ja tulevaisuudessa maakuntien järjestämisvastuulla olevista palveluista. Lisäksi kuntien työllisyyspalvelut eivät voi olla asiakkaalle velvoittavia.

Opetustoimen osalta kunnat ovat vain yksi toisen asteen koulutuksen toimijoista. Kunnat eivät voi tarjota yli 25 tuntia viikossa järjestettäviä koulutuksia työttömille, koska tällöin työttömät katsotaan opiskelijoiksi ja he voivat menettää työttömyysetuutensa. Kuntien tarjoamat koulutukset ovat sisällöltään ja tavoitteiltaan samoja kuin TE-toimistojen tarjoamat työllisyyskoulutukset ja maahanmuuttajien kotoutumiskoulutukset. Kuntien tarjoamat koulutukset eivät oikeuta asiakasta ylläpitokorvaukseen eikä niitä lasketa työttömyyden aikaisiksi aktivointipalveluiksi. Kunnilla ei siten ole mahdollisuutta vaikuttaa työmarkkinatuen välittömiin kustannuksiin koulutusta tarjoamalla.

Lakiluonnoksessa kuntien maksuosuuden säilyttämistä perustellaan kuntien mahdollisuudella tarjota palkkatuetta työtä. Palkkatukityön osalta kunta on yksi työnantaja muiden joukossa. Palkkatuen perusperiaatteena on kompensoida työnantajalle työntekijän alemmaa tuottavuutta ja auttaa palkkatuetta henkilö työllistymään avoimille työmarkkinoille palkkatukijakson jälkeen. Tällä hetkellä Helsingin kaupungilla aloittaa palkkatukityön vuosittain noin tuhat henkilöä. Kaupungin vuoden 2016 seurantatutkimuksen mukaan noin joka viides kaupungilla palkkatukityössä olleista oli työllistynyt kuusi kuukautta jakson jälkeen avoimille työmarkkinoille. Vain noin joka kolmas heistä, eli noin 8 prosenttia kaikista kyselyyn vastanneista, oli työllistynyt muulle työnantajalle kuin kaupungille. Palkkatukea tulisi vaikuttavuuden lisäämiseksi suunnata työnantajille, joilla työntekijän työsuhde jatkuu palkkatukijakson jälkeen samalla työnantajalla tai vähintään samalla alalla.

Lakiluonnoksessa esitetty laskelma (s. 11) kuntien tarjoamien aktivointitoimien jakautumisesta kuntouttavaan työtoimintaan, työkokeilujaksoihin sekä palkkatukijaksoihin on harhaanjohtava. Palveluita ei voi verrata keskenään pelkästään alkaneiden jaksojen perusteella, koska niiden pituus, kohderyhmät ja tavoitteet ovat erilaisia. Laskelmassa on lisäksi oletettu, että noin 12 prosenttia kuntien ja kuntayhtymien palkkatukijaksoista olisi vuonna 2015 tapahtunut niiden tehtävien piirissä, jotka ovat siirtymässä kunnilta maakuntiin. Oletus on virheellinen. Helsingin kaupungin oman organisaation osalta palkkatukityössä ja työkokeilussa siirtyvien tehtävien piirissä toteutettujen jaksojen osuus on noin 50 prosenttia alkaneista jaksoista.

Järjestämisvastuusta eriytetty rahoitusvastuu

Palveluiden järjestämisvastuun ollessa maakunnilla on kunnilla hyvin vähäiset mahdollisuudet vaikuttaa palveluiden tehokkuuteen ja monia-



laisen yhteispalvelun järjestämiseen. Kunnilla olisi kuitenkin ehdotuksen mukaan yhtä suuri vastuu työmarkkinatuen kustannuksista kuin maakunnalla. Hallituksen esitysluonnoksen perusteella ei voida riittävästi arvioida millainen taloudellinen rasite kunnille tulevaisuudessa syntyy toiminnasta, jonka järjestämiseen ja tehokkuuteen ne eivät voi vaikuttaa. Järjestämistä vastuu eriytetty rahoitusvastuu vaarantaa kuntien mahdollisuudet päättää itsenäisesti taloudestaan ja on myös kunnallisen itsehallinnon kannalta kyseenalainen.

#### Läpinäkyvyys ja kustannusneutraalius

Hallituksen esitysluonnoksessa ei ole perusteltu sitä, miten muutos olisi kustannusneutraali, vaan viitataan myöhempään valmisteluun. Järjestelmän läpinäkyvyys on jo tällä hetkellä heikko, jos rahoitusosuuksien arviointiin otetaan mukaan ne kompensatiot, joita kunnat ovat eri työmarkkinatuen maksuosuusmuutoksissa saaneet.

Luonnoksessa korostetaan muutoksen toteuttamista kustannusneutraalisti sekä koko kuntasektorin rahoitusvastuun että yksittäisten kuntien rahoitusvastuun muutosten kannalta. Luonnoksessa viitataan kuntien rahoitusvastuun muutosten kustannusneutraalisuuden toteuttamiseen myös vuosien 2006 ja 2015 uudistusten yhteydessä. Vuoden 2015 uudistuksessa kunnille siirtyneen pitkäaikaistyöttömyyden rahoitusvastuun johdosta kunnille ohjattiin vuodelle 2015 yhteisöveroa 75 miljoonaa euroa kuntien ryhmäosuutta nostamalla. Kunnittain kohden oikaistiin kuntien kesken valtionosuusjärjestelmän kautta. Nyt käsillä olevassa luonnoksessa kunnilta siirrettäisiin pois valtionosuustuloja kohdennettavaksi maakuntien rahoitukseen merkittävästi suurempi summa kuin mitä vuoden 2015 uudistuksessa kunnille lisättiin. Silti kunnille jäisi edelleen merkittävästi suurempi rahoitusvastuu työmarkkinatukimenoista kuin mitä kunnilla oli ennen vuotta 2015. Näin ollen vuonna 2015 toteutettu ja tässä luonnoksessa kuvattu työmarkkinatukimenojen rahoitusvastuun pidempi uudistuskokonaisuus ei toteuta kuntien kannalta kustannusneutraalisuuden ajatusta.

Sinänsä on kannatettavaa, että työmarkkinatuen rahoitusvastuuseen liittyvien kompensatioiden muutokset toteutetaan valtionosuusjärjestelmän kautta.

Kustannusten jaon perusteena olevalla ajankohdalla on myös merkitystä, sillä pitkäaikaistyöttömien määrä on laskenut suurissa kunnissa, joskin suurimmalla kuntaosuudella olevien määrä jatkaa kasvuaan. Poikkeileikkausajankohdan lisäksi laskelmissa olisi syytä tarkastella trendejä ja useamman vuoden keskiarvoa.

#### Käsittely



21.08.2017

Kaupunginhallitus päätti puheenjohtajan ehdotuksesta yksimielisesti käsitellä esityslistan kolmannentoista asian kokouksen toisena asiana.

**Esittelijä**

kansliapäällikkö  
Sami Sarvilinna

**Lisätiedot**

Heikki Vento, erityissuunnittelija, puhelin: 310 23115  
heikki.vento(a)hel.fi

Ilkka Haahtela, maahanmuutto- ja työllisyysasioiden päällikkö, puhelin: 040 125 9887  
ilkka.haahtela(a)hel.fi

**Liitteet**

- 1 Sosiaali- ja terveysministeriön lausuntopyyntö 25.7.2017, työttömyysturvalain muuttaminen
- 2 Hallituksen esitysluonnos laiksi työttömyysturvalain muuttamisesta (työmarkkinatuen rahoitus)

**Muutoksenhaku**

Muutoksenhakukielto, valmistelu tai täytäntöönpano

**Otteet**

**Ote**

Sosiaali- ja terveysministeriö

**Otteen liitteet**

Muutoksenhakukielto, valmistelu tai täytäntöönpano

**Lausuntoehdotus**

Päätös on ehdotuksen mukainen.

**Esittelijän perustelut**

Sosiaali- ja terveysministeriö on pyytänyt lausuntoa 1.9.2017 mennessä luonnoksesta hallituksen esitykseksi laiksi työttömyysturvalain 14 luvun 3 a, 3 c ja 3 d §:n muuttamisesta.

Muutos koskee työmarkkinatuen rahoitusta ja rahoitusosuuden perimistä kunnilta. Esitys liittyy maakuntaudistukseen ja siinä esitetään nykyisen kuntien maksuosuuden jakamista kuntien ja tulevien maakuntien kesken. Hallituksen esitysluonnoksen mukaan lain tavoitteena on muun muassa edelleen säilyttää kuntien kannustin työllistymisen edistämiseen.

Lakiluonnoksen 3 a §:n 1 momentin 2 kohdassa kotikunnalle on ehdotettu 25 prosentin osuus yli 300 päivää passiivista työmarkkinatukea ja 3 kohdassa 35 prosentin osuus yli 1 000 päivää työmarkkinatukea saaneiden työmarkkinatuen rahoitusvastuusta. Nykyisin kunnan maksuo-



21.08.2017

suus on 50 prosenttia yli 300 ja 70 prosenttia yli 1 000 päivää passiivista työmarkkinatukea saaneiden työmarkkinatuesta. Kunnat maksavat rahoitusosuutta nykyisin ja esityksen mukaan vain passiivipäiviltä. Esityksellä kunnan nykyinen maksuosuus jaettaisiin puoliksi kuntien ja tulevien maakuntien kesken. Vuonna 2016 Helsingin kaupunki maksoi työmarkkinatuen kuntaosuutta lähes 61 miljoonaa euroa.

Kuntien rahoitusvastuuta työmarkkinatuesta lisättiin aiemmin lakimuutoksella (1370/2014), samalla kun säädettiin työllistymistä edistävistä monialaisesta yhteispalvelusta, jolla tarkoitetaan työ- ja elinkeinotoimiston, kunnan ja Kansaneläkelaitoksen yhteistoimintamallia työttömän palvelutarpeiden arvioimiseksi, palvelujen suunnittelemiseksi hänen työllistymisensä kannalta tarkoituksenmukaiseksi kokonaisuudeksi sekä hänen työllistymisprosessinsa etenemisestä ja seurannasta vastaamiseksi. Kunnan lakisääteinen tehtävä monialaisessa yhteispalvelussa on liittynyt sosiaali- ja terveystyöpalveluiden tarjoamiseen.

Lausunto on valmisteltu kaupunginkanslian elinkeino-osastolla yhdessä talous- ja suunnitteluosaston sekä oikeuspalveluiden kanssa. Lausunnon valmistelua varten on pyydetty sosiaali- ja terveystoimialan lausunto.

Esittelijä

kansliapäällikkö  
Sami Sarvilinna

Lisätiedot

Heikki Vento, erityissuunnittelija, puhelin: 310 23115  
heikki.vento(a)hel.fi

Ilkka Haahtela, maahanmuutto- ja työllisyysasioiden päällikkö, puhelin: 040 125 9887  
ilkka.haahtela(a)hel.fi

Liitteet

- 1 Sosiaali- ja terveysministeriön lausuntopyyntö 25.7.2017, työttömyysturvalain muuttaminen
- 2 Hallituksen esitysluonnos laiksi työttömyysturvalain muuttamisesta (työmarkkinatuen rahoitus)

Muutoksenhaku

Muutoksenhakukielto, valmistelu tai täytäntöönpano

Otteet

**Ote**  
Sosiaali- ja terveysministeriö

**Otteen liitteet**  
Muutoksenhakukielto, valmistelu tai täytäntöönpano

Tiedoksi

Postiosoite  
PL 10  
00099 HELSINGIN KAUPUNKI  
kaupunginkanslia@hel.fi

Käyntiosoite  
Pohjoisesplanadi 11-13  
Helsinki 17  
<http://www.hel.fi/kaupunginkanslia>

Puhelin  
+358 9 310 1641  
Faksi  
+358 9 655 783

Y-tunnus  
0201256-6

Tilinro  
FI0680001200062637  
Alv.nro  
FI02012566



Kaupunginkanslia  
Sosiaali- ja terveystoimiala

## Päätöshistoria

Sosiaali- ja terveystoimiala 3.8.2017

HEL 2017-008451 T 03 00 00

Sosiaali- ja terveystoimialan lausuntopyyntö 21.7.2017; STM063:00/2017

Sosiaali- ja terveystoimiala esittää lausuntonaan seuraavaa.

Sosiaali- ja terveystoimiala pyytää lausuntoa luonnoksesta hallituksen esitykseksi laiksi työttömyysturvalain 14 luvun 3 a, 3 c ja 3 d §:n muuttamisesta, jotka koskevat työmarkkinatuen rahoitusta ja rahoitusosuuden perimistä. Esitys liittyy uudistukseen, jossa nykyiset työvoima- ja yrityspalvelut uudistetaan kasvupalveluiksi ja siirretään perustettavien maakuntien järjestämisvastuulle. Tässä yhteydessä ehdotetaan uudistettavaksi myös palvelujen rahoitus. Tällä hetkellä työmarkkinatuen ja siihen liittyvän lapsikorotuksen rahoituksesta vastaa 300 päivän ajalta valtio, ja sen jälkeen työmarkkinatuki lapsikorotuksineen rahoitetaan puoliksi valtion ja työmarkkinatuen saajan kotikunnan varoista. Kun 1 000 maksupäivää on täyttynyt, työmarkkinatuen saajan kotikunta vastaa 70 prosentilla työmarkkinatuen ja lapsikorotuksen rahoituksesta. Luonnoksessa ehdotetaan, että työmarkkinatuen saajan kotikunnan nykyinen rahoitusvastuu työmarkkinatuesta puolitettaisiin kotikunnan ja maakunnan kesken siten, että se olisi 25 ja 35 prosenttia.

Jos ehdotusta tarkastellaan työvoimapolitiittisesti ja sosiaalipoliittisesti, esiin nousee kaksi keskeistä seikkaa. Ensinnäkin työllisyyden hoidossa ja työttömyyden vähentämisessä opetustoimella on suuri merkitys. Opetustoimi on jatkossa edelleen kunnan vastuulla. Ilman opetustoimen vahvaa panostusta ja yhteistyötä työllisyyden hoidossa kokonaisuus ei toimi. Opetustoimi järjestää sekä yksin että yhdessä te-palvelujen tai ehdotettujen kasvupalvelujen kanssa erityisesti maahanmuuttajille kielikoulutuksia ja valmentavaa koulutusta. Nämä ovat maahanmuuttajien työllistymisen kannalta ensiarvoisen tärkeitä.

Toinen tekijä, mikä perustelee sitä, että myös kuntien tulee jatkossakin osallistua osaltaan työmarkkinatuen maksuun, on palkkatukityö. Palkkatukityö on yksi keskeinen keino työllistää ihmisiä ja saada heitä sitä kautta pitkäaikaiseen työsuhteeseen palkkatukityöjakson jälkeen. Palkkatukityöhön tulevat henkilöt sijoittuvat pääosin kuntiin, ja näitä työpaik-



21.08.2017

koja tarvitaan jatkossa edelleen. Mikäli kunnat eivät maksa osuuttaan työmarkkinatuesta, voi se johtaa palkkatukityöpaikkojen vähentämiseen, mikä vaikuttaa ihmisten työllistymiseen ja työmarkkinatueltä poistumiseen. Palkkatukityöpaikkojen säilyttämisessä ja kasvattamisessa kuntien tehtävä on keskeinen.

Arvioitaessa, mikä olisi kuntien oikeudenmukainen ja kohtuullinen rahoitusosuus työmarkkinatuesta, on otettava huomioon, että järjestämisvastuun työttömyyden hoidossa siirtyessä maakunnille, myös kuntien maksuvastuuta tulisi vastaavasti keventää. Kuntien rahoitusvastuun voitaneen katsoa olevan perustuslain 121 §:n säännökset huomioon otavassa oikeudenmukaisessa suhteessa mahdollisuuksiin vaikuttaa palveluiden järjestämiseen, kun se on 10 prosenttia työmarkkinatukipäivien ylitettyä 300 työmarkkinatukipäivää ja 20 prosenttia työmarkkinatukipäivien ylitettyä 1 000 tukipäivää.

Lisätiedot

Karri Välimäki, johtava lakimies, puhelin: 310 43970  
karri.valimaki(a)hel.fi