

26.5.2023

PERUSTELUMUISTIO TE-PALVELUIDEN KUSTANNUSTENJAOSTA PORVOON TYÖLLISYYSALUEELLA

Tämän muistion tarkoituksena on perustella, täydentää ja selkiyttää TE-palveluiden rahoitusta ja kustannustenjakoa siten kuin näistä on sovittu sopimuksessa Porvoon työllisyysalueen TE-tehtävien hoitamisesta.

Lähtökohtaisesti yhteisten palveluiden rahoitusmallin tulisi täyttää mahdollisimman hyvin ainakin seuraavat kriteerit:

- Mallin tulee olla selkeä, ymmärrettävä ja riittävän resilientti muutoksille, joita palvelutuotannossa tapahtuu.
- Mallin tulee olla hallinnollisesti tehokas, eikä siitä saa aiheutua merkittäviä hallinnollisia kustannuksia.
- Mallin tulee olla oikeudenmukainen kuntien kesken.
- Mallin tulee kannustaa kuntia edistämään TE-palveluita kokonaisuudessaan. Mallin ei tulisi aiheuttaa negatiivisia kannustimia tai osa-optimointia kuntien kesken.
- Mallin tulee mahdollistaa riittävät panostukset laadukkaiden TE-palveluiden tuottamiseksi.
- Mallin tulee mahdollistaa nopea reagointi työttömyyden lisääntyessä äkillisesti.
- Mallin tulee riittävällä tavalla huomioida valtiolta kunnille tulevat rahavirrat.
- Mallin tulee mahdollistaa riittävän ennakoitavat rahavirrat kuntien ja järjestäjän kesken.

Kunnilla on itsehallintoon perustuva oikeus päättää TE-palveluiden kustannustenjaosto itse. Kuntaliitolta tai muultakaan taholta ei ole olemassa viranomaisohjeistusta tai -suositusta kustannustenjaon toteuttamiseksi.

Porvoon kaupungin rahoitus- ja strategia -palvelualueella tehtiin alkuvuodesta 2023 hahmottelua kunnille siirtyvien työllisyyspalveluiden rahoittamiseksi. Itä-Uudenmaan kunnille nämä esiteltiin 10.2.2023. Keskustelussa esitys sai myönteisen vastaanoton, eikä tämän jälkeen Porvoon kaupungille ole tiedossa, että alueen kunnilta olisi tullut kommentteja rahoitushahmotelmiin.

TE-palveluiden alueellinen rahoitus voidaan siis järjestää monella tapaa. Lähtökohtaisesti kuitenkin vaihtoehdot voidaan rajata kahteen tyyppiin: 1) tuotteistettujen palveluiden kustannustenjako tai 2) tiettyihin kriteereihin perustuva kustannustenjako. Tuotteistettu malli voisi olla monella tapaa toimiva ja oikeudenmukainen malli, mutta tämä edellyttäisi kaikkien yhteisesti tuotettujen palveluiden tuotteistamisen perustuen laadukkaaseen kustannuslaskentaan. Tuotteistettu malli ei siten ole ainakaan tällä valmisteluajataululla mahdollinen. Tuotteistettu malli myös edellyttää jatkuvaa kustannuslaskentaa ja palveluiden standardointia, joten on epäselvää voiko tuotteistettu malli olla pitkälläkään aikavälillä toimiva, kun huomioidaan sen aiheuttamat hallinnolliset kustannukset.

Rahoitusmallia lähdettiinkin valmistelemaan tiettyihin kriteereihin perustuvan kustannustenjakomalliin. Työvoimapalveluista muodostuu kunnille uusi valtionosuustehtävä, jonka rahoitus viedään kuntien peruspalveluiden valtionosuusjärjestelmään. Kuntien peruspalveluiden valtionosuus on laskennallista ja yleiskatteista rahoitusta. Uudet vos-kriteerit muodostuvat siten, että koko maan tasolla 47,2 % rahoituksesta perustuu ikäryhmän 18-64-vuotaisiin, 47,2 % työttömiin ja palveluissa oleviin ja 5,6 % vieraskielisyyteen.

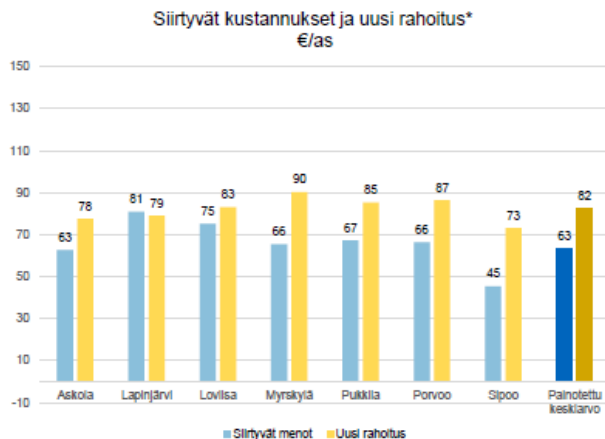
Kuntien valtionosuus määrittelee sen kuinka paljon kunnat saavat suoraan uutta rahoitusta uusien lakisääteisten tehtävien hoitamiseksi. Työttömyys ja työllisyys vaikuttaa kuitenkin monella tapaa kuntien talouteen, muun muassa verotulojen kautta. Voi olla, että kuntien kannattaa panostaa TE-palveluihin enemmän tai vähemmän kuin karkeisiin laskelmiin perustuva valtionosuus. Valtionosuuksien taso myös muuttuu vuosittain, joten TE-palveluiden rahoitusta ei kannata liian tiukasti sitoa valtionosuuksien tasoon.

26.5.2023

Myöskään kuntien ns. sakkomaksuja ei ole tarkoituksenmukaista sekoittaa suoraan lakisääteisten TE-palveluiden rahoittamiseen. Kunnat osallistuvat työttömyysturvan perusosan suuruisen osan rahoitukseen ansiopäivärahasta, peruspäivärahasta ja työmarkkinatuesta. Kunnan rahoitusvastuu alkaa sadannen työttömyyspäivän jälkeen ja kasvaisi portaittain. Rahoitusvastuun laajennus kompensoidaan kunnille valtionosuusjärjestelmän, ns. kuntakompensaatiolla. Kompensaatio läpileikkaushetkeltä, sitä ei tarkisteta jälkikäteen. Kompensaation kokonaistaso tarkistetaan vuosittain kansaneläkeindeksillä.

Valmistelussa on arvioitu Itä-Uudenmaan kunnille syntyviä uusia kustannuksia ja uusien tehtävien valtionosuusrahoitusta valtiovarainministeriön laskelmien perusteella. Laskelmatiedot perustuvat karkeisiin laskelmiin, mutta näyttäisi siltä, että TE-palveluiden kustannukset jakaantuvat suhteellisen tasaisesti Itä-Uudenmaan kuntien kesken. Suurin osa kunnista myös näyttäisi saavan hieman enemmän valtionosuusrahoitusta kuin uusista tehtävistä aiheutuu kustannuksia.

Siirtyvät kustannukset ja uusi rahoitus*



* VM:n rahoituksen siirtymälaskelmat
6.10.2022

- Kustannustiedot pääosin vuoden 2019 koko maan toteumatiedot.
- Kuntakohtaiset kustannukset muodostettu laskennallisesti, sillä työvoimapalveluita ei järjestetä kuntakohtaisesti vaan alueellisesti.
- VM:n laskelmat päivittyvät vielä.
 - Sote-uudistuksen laskelmissa hyvin suuria eroja kuntakohtaisissa luvuissa eri laskelmaversioiden välillä!

VM:n laskelmassa kuntakohtainen nettomuutos per asukas vaihtelee +43 ja - 141 euron välillä!

Tämän jälkeen valmistelussa laskettiin kuntakohtaiset vuosikustannukset **oletuksella**, että yhteisesti tuotetut palvelut kustantaisivat yhteensä 8,5 milj. € (summa, jonka kunnat saavat uusien tehtävien hoitamiseksi valtionosuuksina). Kustannuksen laskettiin seuraavilla vaihtoehtoina: 1) jakoperusteena vos-kriteerit, 2) jakoperusteena 18-64 vuotiaat, 3) jakoperusteena koko väestömäärä, 4) jakoperusteena työttömien määrä.

26.5.2023

Esimerkkejä uusien tehtävien alueellisen mallin kustannusten* jaosta

	VOS-kriteerien mukaisesti	18-64-vuotiaan väestön suhteessa	Koko väestön suhteessa	Työttömien (laaja käsite) suhteessa	Muilla kriteereillä?
Askola	386 610	419 542	423 514	369 719	?
Lapinjärvi	224 124	208 335	227 559	242 958	?
Loviisa	1 323 324	1 204 502	1 280 180	1 495 309	?
Myrskylä	157 902	147 407	162 443	173 709	?
Pukkila	150 237	157 990	159 143	149 061	?
Porvoo	4 510 643	4 416 154	4 394 807	4 542 266	?
Sipoo	1 777 699	1 976 611	1 882 894	1 557 516	?

*oletuksena, että kustannukset 8,5 M€

PORVOO BORGÅ

VOS-kriteereihin perustuva malli sisältää kriteereinä 18-64-vuotiaat, työttömät + palvelussa olevat sekä vieraskielisten määrän, joten malli tasoittaa yksittäisten kriteerien välisiä eroja. Palveluiden käytön näkökulmasta työttömien määrä voisi olla oikeudenmukaisin malli, mutta toisaalta väestömäärään perustuva malli huomioi sen, että palvelut pitää olla tuotettavissa kaikissa kunnissa riippumatta työttömien määrästä. Työttömyys eri kuntien välillä vaihtelee eri aikoina, joten mallin pitää olla toimiva eri suhdanteissa. Eri mallien väliset erot eivät ole kovin suuria. Kokonaisuutena VOS-kriteereihin perustuva malli olisi toimivin ja oikeudenmukaisin.

Valitun mallin perustelut

Porvoon kaupunki esittää, että kaikille kunnille tuotettujen TE-palveluiden kustannukset jaetaan kunnille seuraavasti:

- Kustannuksista 45 prosenttia jaetaan kuntien asukasluvun suhteessa. Asukaslukuna käytetään talousarviovuotta edeltävän vuoden (31.12) lopun asukaslukua.
- Kustannuksista 45 prosenttia jaetaan kunnittain työttömien ja palvelujen piirissä olevien suhteessa. Suhdeluku lasketaan talousarviovuoden kuukausien keskiarvona.
- Kustannuksista 10 prosenttia jaetaan kunnittain vieraskielisten lukumäärän suhteessa. Vieraskielisten määränä käytetään talousarviovuotta edeltävän vuoden (31.12) lopun vieraskielisten määrää.

Malli on selkeä, ymmärrettävä ja riittävän resilientti muutoksille, joita palvelutuotannossa tapahtuu. Kuntien valtiolta saatava rahoitus perustuu lähes samoihin kriteereihin, mutta kunnat voivat itse päättää käyttävätkö enemmän tai vähemmän panostuksia TE-palveluihin. Mallin on hallinnollisesti tehokas, eikä aiheuta merkittäviä hallinnollisia kustannuksia.

Mallin on oikeudenmukainen kuntien kesken, koska ne kunnat, joissa palvelutarve on suurempi, maksavat palvelutuotannosta enemmän. Toisaalta väestömäärään perustuva osakriteeri jakaa rahoitusvastuuta hieman tasaisemmin kuntien kesken. Mallin kannustaa kuntia edistämään TE-palveluita kokonaisuudessaan, koska toisaalta kunnat maksavat enemmän, jos työttömiä on enemmän, ja toisaalta kunnat hyötyvät aina ns. sakkomaksujen kautta, jos saavat työttömyyttä vähennettyä. Järjestäjällä on kannustin tuottaa palvelut mahdollisimman tehokkaasti, koska maksaa itse oman osuuden palveluiden järjestämisestä.

26.5.2023

Malli mahdollistaa riittävät panostukset laadukkaiden TE-palveluiden tuottamiseksi, mikäli kunnat vaan pääsevät yhteisesti sopuun palvelutuotannon kokonaispanostuksista. Malli toimii myös varsin oikeudenmukaisesti, jos yksittäisessä kunnassa työttömyys äkillisesti kasvaa. Tällaisessa tilanteessa järjestäjä vastaa edelleen koko alueen työllisyyden hoidosta ja resurssien kohdentamisesta, mutta se kunta, jossa työttömyys äkillisesti kasvaa vastaa kustannustenjakokriteerin mukaisesti pääosin kasvaneista kustannuksista. Koska kriteerinä on osaltaan myös 18-64-vuotaiden määrä, tasoittaa tämä jonkin verran rakennemuutoskunnalle aiheutuvaa kustannuspiikkiä.

Kustannusten muodostuminen ja arvoidut kuntakohtaiset maksuosuudet

Uusien yhteisesti tuotettujen lakisääteisten TE-palveluiden kustannuksia ei vielä kovin tarkasti ole mahdollista arvioida, koska tarkempia palveluita tai palvelutasoa ei ole määritetty, eikä varsinaista budjettivalmistelua ole aloitettu.

Alustavasti voidaan kuitenkin jo todeta, että henkilöstökustannukset muodostavat palvelutuotannosta merkittävän kuluerän, arvioilta noin 50 % - 60 % kustannuksista. Toinen merkittävä erä tulee olemaan palvelujen ostot, johon kuuluvat mm. työvoimakoulutukset sekä valmennuspalvelut. Näiden kustannusten osuus tulee olemaan arvioilta 20 % - 40 % prosenttia kokonaisbudjetista. Muut kustannukset, kuten toimitilakustannukset ja hallinnolliset kustannukset tulevat muodostamaan arvioilta 10 % - 15 % budjetista.

Alueen kunnat tulevat saamaan yhteensä arviolta 8,5 miljoonaa euroa valtionosuutta palveluiden järjestämiseen (siirtymäajan jälkeen). Seuraavaan taulukkoon on koottu arvioita kuntien maksuosuuksista vuodesta 2025 alkaen vaihtoehtoilla, että kustannukset yhteensä vastaisivat valtionosuuksien tasoa, tai olisivat vaihtoehtoisesti miljoona euroa korkeammat.

Kustannukset yhteensä 8,5 M€	Maksuosuus yhteensä	18-64-vuotias väestö	Työttömät + palveluissa olevat	Vieraskieliset
Askola	364 832	186 431	157 793	20 608
Lapinjärvi	217 498	90 113	104 637	22 749
Loviisa	1 237 148	529 479	614 533	93 136
Myrskylä	148 246	63 740	76 210	8 297
Pukkila	146 968	71 834	67 774	7 360
Porvoo	4 646 835	1 982 209	2 148 497	516 129
Sipoo	1 738 472	901 194	655 556	181 722
Yhteensä	8 500 000	3 825 000	3 825 000	850 000

Kustannukset yhteensä 9,5 M€	Maksuosuus yhteensä	18-64-vuotias väestö	Työttömät + palveluissa olevat	Vieraskieliset
Askola	407 753	208 364	176 357	23 032
Lapinjärvi	243 086	100 714	116 947	25 425
Loviisa	1 382 695	591 771	686 831	104 093
Myrskylä	165 687	71 239	85 176	9 273
Pukkila	164 258	80 285	75 748	8 226
Porvoo	5 193 521	2 215 410	2 401 261	576 850
Sipoo	1 942 999	1 007 217	732 680	203 101
Yhteensä	9 500 000	4 275 000	4 275 000	950 000

Valmistelukustannukset vuonna 2024

Valmistautuminen TE-palveluiden tuottamiseen laadukkaasti ja saumattomasti vuoden 2025 alusta alkaen tarkoittaa, että valmistelua pitää tehdä merkittävässä määrin jo vuoden 2024 aikana.

Porvoon kaupunki on kaupunginhallituksen 22.5.2023 hyväksymässä vuoden 2024 talousarviokehelyksessä varannut vuoden 2024 valmisteluun 500 000 euroa. Toteutuneet valmistelukustannukset vuodelta 2024 on tarkoitus jakaa alueen kuntien kesken 18-64-vuotiaiden suhteessa. Alueen kuntien pyydetään tässä vaiheessa varautumaan alla olevan taulukon mukaisiin valmistelukustannuksiin vuodelle 2024. Kustannukset koostuvat

26.5.2023

pääosin palkkakustannuksista (sekä muista kiinteistä kuluista), edellyttäen, että henkilöstöä voidaan muutokseen varautuvasti palkata jo vuoden 2024 lopulla. Tämä olisi äärimmäisen hyödyllistä palveluiden siirtymän sujuvuuden varmistamiseksi.

Kustannukset yhtenä 0,5 M€	Maksuosuus yhteensä
Askola	24 370
Lapinjärvi	11 779
Loviisa	69 213
Myrskylä	8 332
Pukkila	9 390
Porvoo	259 112
Sipoo	117 803
yhteensä	500 000