

Lausunto

21.10.2024

VN/13118/2024
VN/13118/2024-VM-97

Työ- ja elinkeinoministeriö

Valtiovarainministeriön lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi kotoutumisen edistämisestä annetun lain muuttamisesta

Työ- ja elinkeinoministeriö on pyytänyt lausuntoa otsikossa mainitusta hallituksen esitysluonnoksesta. Esitysluonnoksessa kotoutumisen edistämisestä annettua lakia (681/2023) esitetään muutettavaksi siten, että valtio ei enää korvaisi Kansaneläkelaitokselle perustoimeentulotuesta aiheutuvia kustannuksia, jotka aiheutuvat kotoutumislain 2 §:n 3 ja 4 momentissa tarkoitettulle henkilölle maksettusta perustoimeentulotuesta. Perustoimeentulotuesta aiheutuvia kustannuksia ei korvattaisi myöskään Ahvenanmaan maakunnan kunnille. Hyvinvointialueille ja Ahvenanmaan maakunnan kunnille täydentävän ja ehkäisevän toimeentulotuen kustannuksista maksettavan korvauksen korvausaika lyhennettäisiin yhteen vuoteen. Lisäksi eräitä kuntien ja hyvinvointialueiden tehtäviä kumottaisiin hallituksen kotoutumisen edistämiseen liittyvien säästötoimenpiteiden vuoksi. Esitys olisi vuoden 2025 talousarvioesitykseen liittyvä ns. budjettilakiehdotus.

Valtiovarainministeriö esittää lausuntonaan seuraavaa.

Valtiovarainministeriö toteaa, että esitysluonnoksen tavoitteena on toimeenpanna talousarvioesitykseen 2025 ja valtiontalouden kehyspäätökseen sisältyvä 58 milj. euron säästö. Valtiovarainministeriö pitää päätettyjen säästötoimien toteuttamista välttämättömänä osana valtiontalouden velkaantumisen hillitsemistavoitetta. Valtiovarainministeriö kiinnittää kuitenkin huomiota jäljempänä tarkemmin yksilöidysti käsittelyssä olevaan hallituksen esitysluonnokseen liittyviin ongelmiin. Ehkäisevän ja täydentävän toimeentulotuen korvausajan lyhentäminen kasvattaa valtion rahoitusvastuuta hyvinvointialueille, mikä tulee huomioida osana täydentävän talousarvioesityksen valmistelua. Tämä tarkoittaa vuonna 2025 4,9 milj. euron lisäystä hyvinvointialueille. Perustoimeentulotuesta voidaan edelleen luopua, mutta sitä ei ole mahdollista kytkeä valtionosuuslainsäädännön uudistukseen. Siten siitä aiheutuvia säästöjä ei voi käyttää kompensoimaan laskennalliseen korvaukseen kohdistuvia säästöjä vielä vuonna 2026. Kuntien valtionosuustehtävähennykset eivät ole tehtävissä näin lyhyellä valmisteluajalla vuodelle 2025. Niiden sijaan säästö vuonna 2025 voitaisiin toteuttaa tekemällä leikkaus laskennalliseen korvaukseen.

Valtiovarainministeriö toteaa yleisesti, että hallituksen esitysluonnoksesta on joiltakin osin vaikeaa saada selkeää käsitystä ehdotetuista muutoksista sekä niiden tosiasiallisista vaikutuksista kuntiin ja hyvinvointialueisiin. Esitysluonnoksessa todetaan mm., että ehdotettu laskennallisten korvausten alentaminen perustuu julkistalouden yleisiin säästötavoitteisiin. Kuitenkin esityksessä todetaan myös, että toteutettavilla säästöillä ei ole suoraa vaikutusta julkiseen talouteen, vaan sen kautta pyritään edistämään ensisijaisesti valtion säästötavoitteita. Käytännössä viimeksi mainittu tarkoittaa sitä, että säästö toteutetaan julkisen talouden sisällä vähentämällä valtiontalouden kustannuksia, mutta lisäämällä samalla kuntien ja hyvinvointialueiden kustannuksia. Esitysluonnoksen vaikutuksia julkisen sektorin eri alasektoreihin tulisikin kuvata nykyistä selkeämmin. Lisäksi esityksellä voi olla myös julkisen talouden säästöjä edistäviä vaikutuksia, jos toimeentulotuen saajien määrä vähenee

Postiosoite
Postadress
Postal Address
Valtioneuvosto

Käyntiosoite
Besöksadress
Office

Puhelin
Telefon
Telephone

Faksi
Fax
Fax

s-posti, internet
e-post, internet
e-mail, internet

esimerkiksi kuntien paranevien kannusteiden myötä, tai jos kotoutumiseen käytettävien menojen määrä vähenee.

Perustoimeentulotuen korvaaminen

Esitysluonnoksessa esitetään kumottavaksi kotoutumislain 63 §:n 3 momentti, mikä tarkoittaisi sitä, että valtio ei erikseen korvaisi kotoutumislain 2 §:n 3 ja 4 momentissa tarkoitetuille henkilöille maksetun perustoimeentulotuen kustannuksia Kansaneläkelaitokselle. Ehdotettu muutos tarkoittaisi käytännössä sitä, että kustannukset edellä tarkoitetuille henkilöille maksettavasta perustoimeentulotuesta jakautuisivat toimeentulotukilain 27 f §:n perusteella puoliksi valtion ja kuntien rahoitettaviksi. Ehdotettu lakimuutos lisää siten kuntien vastuuta perustoimeentulotuen kustannuksista. Valtiovarainministeriö kiinnittää huomiota siihen, että pääministeri Orpon hallituksen hallitusohjelman mukaan valtio sitoutuu kompensoimaan kunnille asetettavat uudet tehtävät ja velvoitteet sekä mahdolliset tehtävien laajennukset rahoittamalla ne täysimääräisesti tai purkamalla muita velvoitteita.

Esitysluonnoksessa pidetään epätodennäköisenä, että perustoimeentulotukeen kaavailut muutokset vähentäisivät perustoimeentulotuen käyttöä, koska kunnilla on myös nykyisin kannustimet saada kotoutuja-asiakkaat työllistymään nopeasti. Valtiovarainministeriö kiinnittää huomiota siihen, että näiden kannustimien voidaan nähdä kasvavan merkittävästi perustoimeentulotukeen ehdotettavien muutosten myötä.

Esitysluonnoksesta saa käsityksen, että perustoimeentulotuen korvauksen poistamisesta aiheutuvia säästövaikutuksia valtiontalouteen on arvioitu olettamalla, että kunnan perustoimeentulotuen rahoitusosuuden perinnässä siirryttäisiin valtionosuuteen tehtävän vähennyksen sijasta erilliseen laskutusmenettelyyn, jota on valmisteltu kunnan peruspalvelujen valtionosuusjärjestelmän uudistamisen yhteydessä. Tämä aikaistaisi kunnan rahoitusosuuden perinnän toteutumista, jolloin perustoimeentulotuen korvauksen poistamisesta aiheutuvat säästöt valtion talouteen toteutuisivat aikaisemmin – esityksen mukaan vuodesta 2026 lukien. Valtiovarainministeriö pitää ongelmallisena sitä, että säästövaikutusten toteutuminen perustuu vielä valmisteilla olevaan valtionosuusjärjestelmän uudistamista koskevaan hallituksen esitykseen. Esitysluonnoksessa ehdotetut muutokset on tarkoitus tulla voimaan vuoden 2025 alusta lukien, mutta valtionosuusuudistusta koskeva hallituksen esitys on suunniteltu annettavaksi eduskunnalle vasta mainitun ajankohdan jälkeen. Valtiovarainministeriön näkemyksen mukaan esityksen vaikutukset tulee ensisijaisesti arvioida voimassa olevaan lainsäädäntöön nähden, eikä olettamalla, joka perustuu myöhemmin mahdollisesti valtionosuusjärjestelmään esitettäviin muutoksiin. Valtiovarainministeriö kiinnittää lisäksi huomiota siihen, että valtionosuusjärjestelmän uudistamisen aikataulua on päätetty lykätä siten, että se tulisi voimaan vasta vuonna 2027.

Valtiovarainministeriö huomauttaa, että kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain 29 §:n 2 momenttia tulisi myös esittää muutettavaksi, koska se sisältää viittauksen kotoutumislain mukaisen perustoimeentulotuen rahoituksen vähentämiseen ja joka siis esitetään poistettavaksi.

Ehkäisevän ja täydentävän toimeentulotuen korvausaika

Esitysluonnoksen mukaan täydentävän ja ehkäisevän toimeentulotuen korvausajan lyhentäminen kolmesta vuodesta yhteen vuoteen vähentäisi hyvinvointialueille maksettavia korvauksia. Koska valtio rahoittaa hyvinvointialueita, säästö ei esitysluonnoksen mukaan kohdistuisi valtiontalouteen vaan menot olisi katettava hyvinvointialueiden muun rahoituksen kautta. Esitysluonnos antaa ymmärtää, että tarve ehkäisevän ja täydentävän toimeentulon maksamiselle ensimmäisen vuoden jälkeen ei vähene, vaikka korvausaika lyhenee kolmesta vuodesta yhteen vuoteen (eli momentilta 32.50.30 hyvinvointialueille maksettavat korvaukset vähenevät). Hyvinvointialueiden rahoituksesta annetun lain (617/2021) 1 §:n mukaan lakia sovelletaan hyvinvointialueiden järjestämisvastuulle kuuluvien tehtävien kustannusten kattamiseen. Lakia ei kuitenkaan sovelleta hyvinvointialueiden kustannusten kattamiseen sellaisissa tehtävissä, joiden rahoituksesta on erikseen muualla säädetty tai muualla laissa säädetyn nojalla valtion talousarviossa erikseen määrätty.

Edelleen lain 9 §:n mukaan valtion rahoituksen tasoa varainhoitovuodelle määritettäessä otetaan täysimääräisesti huomioon hyvinvointialueiden järjestämisvastuulle kuuluvien tehtävien laajuuden tai laadun muutos, jos se aiheutuu asianomaista tehtävää koskevasta laista tai asetuksesta, lakiin tai asetukseen perustuvasta valtion viranomaisen määräyksestä tai valtion talousarviosta. Valtiovarainministeriö toteaa, että ehkäisevä ja täydentävä toimeentulotuki ovat hyvinvointialueen järjestämisvastuulle kuuluvia tehtäviä ja siltä osin kun valtion korvausvastuuta siirretään hyvinvointialueen vastuulle kyse on rahoituslain soveltamisalaan kuuluvasta tehtävästä ja sellaisesta rahoitustehtävän muutoksesta, joka on huomioitava rahoituslain 9 §:n nojalla. Siten ehdotuksesta seuraava määrärahavaikutus tulee huomioida hyvinvointialueiden ja HUS-yhtymän sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen rahoituksessa (momentilla 28.89.31) vuoden 2025 talousarvion täydennyksessä sekä julkisen talouden suunnitelman valmistelussa vuosille 2026-2029. Esitysluonnoksessa olisi

syitä lisäksi perustella laskevaa kustannussarjaa selkeämmin ja myös kertoa, mistä syystä tarpeen ehkäisevän ja täydentävän toimeentulon myöntämiselle näiden henkilöiden kohdalla ei arvioida vähenevän.

Laskennalliset korvaukset

Kunnille ja hyvinvointialueille maksettavia laskennallisia korvauksia alennettaisiin tavoiteltujen säästöjen toteuttamiseksi 58 miljoonalla eurolla. Esitysluonnoksen mukaan säästövaikutusten saavuttamiseksi eräitä kotoutumislain mukaisia kuntien ja hyvinvointialueiden tehtäviä vähennettäisiin. Esitysluonnoksessa ei ole esitetty arviota kumottavien tehtävien kustannuksista tai volyyymista, joten esityksen perusteella ei ole mahdollista arvioida, kompensoivatko tehtävämuutokset kunnille ja hyvinvointialueille voimassa olevan lainsäädännön mukaan maksettavan laskennallisen korvauksen vähentämisen. Valtiovarainministeriö kiinnittää huomiota myös siihen, että esimerkiksi monialaisen palvelutarpeen arvioinnin ja suunnitelman poistaminen ei välttämättä suoraan vähennä ainakaan kuntien tehtäviä ja kustannuksia, jos monialaisen suunnitelman sijasta asiakkaalle tulee laadittavaksi kotoutumissuunnitelma.

Tehtävämuutokset kohdistuisivat osin sellaisiin kuntien tehtäviin, jotka kuuluvat kunnan peruspalvelujen valtionosuuslain piiriin. Kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain 22 §:n mukaan valtionosuustehtävien laajuuden tai laadun muutos otetaan valtionosuudessa huomioon, jos se aiheutuu asianomaisesta valtionosuustehtävää koskevasta laista tai asetuksesta, lakiin tai asetukseen perustuvasta valtion viranomaisen määräyksestä tai valtion talousarviosta. Edellä mainitun vuoksi tehtävämuutoksista aiheutuvat kustannusvaikutukset on välttämätöntä arvioida esityksessä erikseen. Koska muutokset on tarkoitettu tulemaan voimaan vuoden 2025 alusta lukien, ne tulisi ottaa huomioon myös varainhoitovuoden 2025 valtionosuuden tasossa ja kuntakohtaisessa kohdentumisessa. Hallitus on antanut eduskunnalle hallituksen esityksen laeiksi kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain ja kuntarakennelain 56 a §:n ja 59 §:n muuttamisesta (HE 110/2024 vp), jossa esitetään säädettäväksi mm. vuoden 2025 valtionosuusprosentti. Esitettyjen tehtävämuutosten vaikutus valtionosuusprosenttiin tulisi sovittaa yhteen edellä mainitun esityksen kanssa sekä huomioida valtion talousarvioesityksessä momentin 28.90.30 (Valtionosuus kunnille peruspalvelujen järjestämiseen) määrärahan mitoituksessa. Valtiovarainministeriö katsoo, että näin myöhäisessä vaiheessa vuotta seuraavalle talousarviovuodelle ei ole mahdollista tehdä muutoksia kunnan peruspalvelujen valtionosuustehtäviin, koska kunnat eivät käytännössä pysty varautumaan talousarvioissaan ja toiminnassaan niiden vaikutuksiin. Jotta kunnilla olisi tosiasialliset mahdollisuudet varautua tehtävämuutoksiin, voisivat ne tulla voimaan vasta vuonna 2026.

Valtiovarainministeriö huomauttaa, että mikäli laskennallisen korvauksen tason alentaminen ei vastaa korvauksen piiriin kuuluvien tehtävien norminpurusta aiheutuvia säästöjä kuntataloudessa, on riskinä, että kustannukset tulevat sen sijaan huomioiduksi peruspalvelujen valtionosuudessa kustannustenjaon tarkistuksen kautta. Kunnat raportoivat kotoutumisen edistämisestä aiheutuvia kustannuksia tietyille palveluluokille, joista vähennetään tulona kunnalle maksettu laskennallinen korvaus. Nettokustannukset kuvaavat kunnan peruspalvelujen valtionosuuden kautta rahoitettavia kustannuksia. Mikäli laskennallinen korvaus on alimitoitettu, kasvattaa tämä peruspalvelujen valtionosuudessa huomioitavia kustannuksia ja täten myös valtionosuuksia.

Lisäksi valtiovarainministeriö huomauttaa, että esityksen terminologiaa olisi syytä tarkentaa ja korjata. Esityksessä todetaan, että kotoutumista edistetään kunnissa ja hyvinvointialueilla laaja-alaisesti eikä kattavaa kirjapitoa laskennallisen korvauksen kohdistumisesta ole saatavilla, koska kunnat ja hyvinvointialueet eivät pääsääntöisesti tilinpidossaan erittele laskennallisia korvauksia valtionosuusrahoituksesta käyttötarkoituksen mukaan. Valtiovarainministeriö huomauttaa, että laskennalliset korvaukset eivät ole valtionosuusrahoitusta, eivätkä ne siten myöskään kirjanpidossa voi olla samalle tilille kirjattuja kuin valtionosuudet. Kuntien peruspalveluiden valtionosuus sekä hyvinvointialueiden valtionrahoitus ovat yleiskatteista rahoitusta, jota ei kohdenneta palvelukohtaisesti tuotoksi. Laskennalliset korvaukset sen sijaan kirjataan talousraportoinnissa palvelukohtaisesti toimintatuottoihin.

Vaikutusarvioinneista

Esitysluonnoksen vaikutukset kuntatalouteen on arvioitu koko maan tasolla hyvin pintapuoleisesti, vaikka esityksellä on merkittäviä vaikutuksia erityisesti kuntatalouteen. Valtiovarainministeriö huomauttaa, että lainvalmistelun vaikutusarviointiohjeen mukaan säädösmuutosten vaikutukset kuntien talouteen tulee arvioida euromääräisesti. Lisäksi säädösehdotuksen kustannusvaikutuksia arviotaessa kuntien tehtäviä ja velvoitteita lisäävä vaikutus tulee arvioida paitsi koko Suomen tasolla myös mahdollisuuksien mukaan erityyppisissä kunnissa. Valtiovarainministeriö pitää välttämättömänä, että esityksen vaikutusarvioita täydennetään kuntia ja kuntataloutta koskevalla kattavammalla arviolla. Samassa yhteydessä tulisi arvioida esityksen suhdetta kunnalliseen itsehallintoon ja kuntien itsehallinnollisen aseman turvaamiseen liittyvään rahoitusperiaatteeseen. Siltä osin kuin esityksessä ehdotetaan muutoksia kunnan peruspalvelujen valtionosuuslain mukaisiin tehtäviin, tulisi

esityksessä ilmetä selkeästi myös muutosten valtionosuusvaikutus koko maan tasolla sekä se, miten vaikutus kohdennetaan valtionosuusjärjestelmän sisällä valtionosuuden määräytymistekijöihin.

Valtiovarainministeriö kiinnittää huomiota myös siihen, että esitysluonnoksessa todetaan, että budjettiriihessä 3.9.2024 olisi päätetty valtion talousarvioesityksestä vuodelle 2025. Valtiovarainministeriö huomauttaa, että budjettiriihessä hallitus tekee linjauksia seuraavan vuoden talousarvioesityksestä, mutta varsinaisen hallituksen esityksen hallitus antaa erikseen valtioneuvoston yleisistunnossa. Talousarvioesitys 2025 annettiin eduskunnalle 23.9.2024. Lisäksi sivulla 10 tulisi selvyyden vuoksi todeta, että perustoimeentulotukeen tehtävien muutosten arvioidaan heikentävän kuntataloutta yhteensä noin 105 miljoonalla eurolla.

Koska esityksellä on merkittäviä vaikutuksia erityisesti kuntatalouteen, tulee se käsitellä Kuntatalouden ja -hallinnon neuvottelukunnassa.

Valtiosihteeri kansliapäällikkönä Juha Majanen

Osastopäällikkö, budjettipäällikkö Mika Niemelä

Jakelu TEM Työ- ja elinkeinoministeriö
 TEM MAKO Kotouttaminen -tiimi, Paula Karjalainen
 TEM MAKO Kotouttaminen -tiimi, Juha-Pekka Suomi

Tiedoksi VM BO Finanssipolitiikan yksikkö, Armi Liinamaa
 VM KAO Hallinto ja politiikka, Kirsi Hyttinen

VN/13118/2024-VM-97

Seuraavat henkilöt ovat allekirjoittaneet tämän asiakirjan sähköisesti /

Följande personer har undertecknat denna handling elektroniskt /

This document has been signed electronically by the following persons: