



Kirje

5.8.2024

VN/13118/2024
VN/13118/2024-VM-26

Työ- ja elinkeinoministeriö

Valtiovarainministeriön lausunto

Työ- ja elinkeinoministeriö on pyytänyt valtiovarainministeriöltä lausuntoa hallituksen esitysluonnoksesta laiksi kotoutumisen edistämisestä annetun lain muuttamisesta. Esitysluonnoksen tavoitteena on toteuttaa kehysriihessä 15.–16.4.2024 päätettyjä säästötoimia. Yhtenä säästötoimena kotoutumislain mukaisten, toimeentulotuesta aiheutuneiden kustannusten korvausaikaa päätettiin lyhentää vuoden 2025 alusta lukien kolmesta vuodesta yhteen vuoteen. Esitysluonnoksella ehdotetaan tehtäväksi tästä johtuva muutos kotoutumislain 63 §:ään, joka koskee toimeentulotuesta maksettavia korvauksia hyvinvointialueille, Ahvenanmaan maakunnan kunnille ja Kansaneläkelaitokselle. Lisäksi esitysluonnoksella korjattaisiin ruotsinkielistä lakitekstiä vastamaan suomenkielistä lakitekstiä, ja suomenkieliseen lakitekstiin tehtäisiin eräitä teknisluonteisia ja ruotsinkieliseen lakitekstiin kielellisiä korjauksia. Ehdotettujen muutosten on tarkoitus tulla voimaan 1.1.2025.

Esitysluonnoksen mukaan siitä johtuvat taloudelliset vaikutukset kohdistuisivat valtioon, kuntiin ja hyvinvointialueisiin (s. 6). Kotoutumislain 63 §:n mukaisten, toimeentulotukikustannuksia koskevien korvausten korvausajan lyhentäminen ehdotetulla tavalla aiheuttaisi valtion talousarvion momentille 32.50.30 vuodelle 2025 arviolta noin 58 miljoonan euron säästön, joka pienenee 16 miljoonaan euroon vuonna 2028. Kuntien osuuden näistä säästöistä arvioidaan esitysluonnoksessa olevan vuonna 2025 noin 28 miljoonaa euroa, vuonna 2026 noin 25 miljoonaa euroa, vuonna 2027 noin 15 miljoonaa euroa ja vuonna 2028 noin 8 miljoonaa euroa, kun kuntien rahoitusosuus perustoimeentulotuesta on 50 prosenttia (s. 7).

Valtiovarainministeriö katsoo, että edellä mainittu esitysluonnoksen muotoilu on epäselvä, sillä siinä ei huomioida kaikkia vaikutuksia valtion talousarvioon. Momentin 32.50.30 58 milj. euron säästö aiheuttaa toimeentulotukimomentilla 33.10.57 vastaavan lisäystarpeen siltä maksettavien toimeentulotukimenojen kattamiseksi, kun momentilta 32.50.30 Kelalle maksettava osuus poistuu. Tämä tulee kuvata myös kohdassa 8 ”Suhde talousarvioesitykseen”. Kuntien osuus toimeentulotuen kustannuksista vähennetään kuntien valtionosuuksista toteutumavuotta seuraavan vuoden talousarviossa, joten vaikutukset kuntiin toteutuvat kahden vuoden viiveellä. Näin ollen, momentin 33.10.57 lisäyksen kompensoidessa momentin 32.50.30 säästön todelliseksi valtiontalouden säästökäsi jää vähennys kuntien valtionosuuksissa momentilla 28.90.30, joka on arviolta 28 milj. euroa v. 2027, 25 milj. euroa v. 2028, 15 milj. euroa v. 2029 ja 8 milj. euroa vuodesta 2030 eteenpäin. Vuosina 2025 ja 2026 toteutumatta jäävien säästövaikutusten aikaansaamiseksi valtiovarainministeriön ehdotuksessa vuoden 2025 talousarvioesitykseksi on mukana laskennallisten kotoutumiskorvausten vähentäminen 58 milj. eurolla. Talousarviovalmistelun päätökset tulee tarpeen mukaan huomioida HE:n jatkovalmistelussa.

Kuten esitysluonnoksessa todetaan, vaikutus koko julkiseen talouteen riippuu kuntien ja hyvinvointialueiden kyvystä ja mahdollisuuksista vähentää korvausten piiriin kuuluvien henkilöiden toimeentulokiriippuvuutta. Säästöä syntyy, jos toimeentulotukimenot vähenevät henkilöiden kotoutuessa ja työllistyessä nykyistä nopeammin. Suurempi vastuu toimeentulotukimenoista kannustaa kuntia te-

Postiosoite
Postadress
Postal Address
Valtiovarainministeriö

Käyntiosoite
Besöksadress
Office

Puhelin
Telefon
Telephone

Faksi
Fax
Fax

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

PL 28
00023 Valtioneuvosto

Snellmaninkatu 1 A
Helsinki

0295 16001
+358 295 16001

kirjaamo.vm@gov.fi

hostamaan kotoutumista mahdollisuuksiensa mukaan, koska niille koituu pienemmistä toimeentulotukimenoista säästöä. Lisäksi kunnille siirtyy vuodesta 2025 alkaen työvoimapalveluiden järjestämistä vastuu ja sitä kautta lisää työkaluja edistää kotoutumista ja työllistymistä. Esitysluonnoksen mukaan tämän asian ennakoarviointi on vaikeaa, ja työ- ja elinkeinoministeriössä on tarkoitus käynnistää vuoden kuluttua kotoutumislain voimaantulosta erilliselvitys kotoutumisen edistämiseen liittyvien kustannusten korvaamisen kokonaisuudesta (s. 8). Koska asia on merkityksellinen esitykseen liittyvien, kuntiin ja hyvinvointialueisiin kohdistuvien taloudellisten vaikutusten kannalta, sitä tulisi pyrkiä arvioimaan jo hallituksen esityksessä nykyistä tarkemmin. Kuntien rahoitusosuus perustoimeentulotuesta on vuonna 2024 noin 331 miljoonaa euroa, joten ehdotettujen muutosten vaikutukset kuntien rahoitusosuuteen (vuositasolla 28 miljoonaa euroa vuonna 2025) ovat merkittäviä koko maan tasolla ja mahdollisesti myös kuntakohtaisesti, sillä vaikutukset eivät kohdistu kuntakenttään tasaisesti.

Asian arvioinnissa on otettava huomioon myös se, että samaan aikaan on vireillä muitakin lainsäädäntöhankkeita, joilla niin ikään on vaikutuksia perustoimeentulotuen tarpeeseen ja siten kuntien menoihin, joko menoja lisäävästi tai vähentävästi. Näiden hankkeiden vaikutuksia tulisi tarkastella yhdessä, jotta kuntien toimintaedellytyksiä ei vaaranneta.

Lisäksi asian arvioinnissa on otettava huomioon perustuslain 121 §:n mukainen kunnallinen itsehallinto. Perustuslakivaliokunta on kunnallista itsehallintoa koskevassa lausuntoikäntönsä korostanut, että kuntien tehtävistä säädettäessä on huolehdittava rahoitusperiaatteen mukaisesti kuntien tosiasiallisista edellytyksistä suoriutua velvoitteistaan. Valiokunta on katsonut, että kunnille osoitettavat rahoitustehtävät eivät kunnallisen itsehallinnon nauttiman perustuslain suojan takia saa suuruutensa puolesta heikentää kuntien toimintaedellytyksiä tavalla, joka vaarantaisi kuntien mahdollisuuksia päättää itsenäisesti taloudestaan ja siten myös omasta hallinnostaan (ks. esim. PeVL 41/2014 vp, s. 3/II ja PeVL 50/2005 vp, s. 2). Tätä asiaa koskevan arvioinnin sisällyttämistä lopulliseen hallituksen esitykseen olisi hyvä harkita. Kuntalain (410/2015) 11–13 §:ssä säädetään valtion ja kuntien neuvottelumenettelystä. Tähän neuvottelumenettelyyn kuuluu kuntien toimintaa, taloutta ja hallintoa koskevien asioiden käsittely valtiovarainministeriön yhteydessä toimivassa kuntatalouden ja -hallinnon neuvottelukunnassa.

Nyt ehdotetuilla lainsäädäntömuutoksilla on vaikutusta kuntien talouteen perustoimeentulotuen kustannusten kasvun kautta, ja esitysluonnoksen mukaan esitys ollaankin tuomassa neuvottelukunnan käsiteltäväksi (s. 3).

Esitysluonnoksessa arvioidaan siitä aiheutuvan hyvinvointialueille toimeentulotukimenojen kasvua vuosina 2025–2026 noin 1,5 miljoonaa euroa vuodessa, vuonna 2027 noin 0,8 miljoonaa euroa ja vuonna 2028 noin 0,4 miljoonaa euroa (s. 7). Ehdotuksessa ei ole kyse sellaisesta hyvinvointialueiden lakisäateisten tehtävien muutoksesta, jonka kustannusvaikutukset tulisi ottaa rahoituksessa huomioon etukäteen, koska vaikutuksia voidaan pitää luonteeltaan välillisinä. Hyvinvointialueet kattavat kuitenkin arvioidun täydentävän ja ehkäisevän toimeentulotuen nettokustannusten nousun valtion yleiskatteellisella rahoituksella, jolloin ehdotus voi osaltaan vaikuttaa rahoituksen jälkikäteistarkistuksessa valtion rahoitusta kasvattavasti.

Esitysluonnoksessa arvioidaan, että toimeentulotuen maksamisesta aiheutuvien kustannusten korvausajan lyhentäminen voi kannustaa hyvinvointialueita vahvistamaan korvausten piiriin kuuluvien henkilöiden työllistymisvalmiuksia. Vaikutusarviossa todetaan tässä yhteydessä seuraavasti (s. 7): ”Hyvinvointialueiden rahoituskriteereissä ei ole huomioitu työllistymisen edistämistä. Tämä olisi kuitenkin tärkeää, koska osalla korvausten piirissä olevilla henkilöillä on työllistyäkseen myös sosiaali- ja terveydenhuollon palvelutarpeita.” Valtiovarainministeriö toteaa, että vaikka hyvinvointialueiden rahoituksessa ei ole erillistä työllisyyden edistämisen kriteeriä, otetaan aluekohtaisessa rahoituksen määrätymisessä huomioon työllisyyteen liittyviä tekijöitä.

Hyvinvointialueen rahoituksen tarveperusteisuudessa huomioidaan muun ohessa työllisyys ja työkyvyttömyys. Kattavien rekisteriaineistojen perusteella arvioituna työkyvyttömyys kasvattaa hyvinvointialueen maksettavaksi tulevia sosiaali- ja terveydenhuollon kustannuksia, kun taas työllisyys vähentää niitä joko suoraan paremman terveyden tai pienempien sosiaalisten ongelmien kautta taikka siksi, että työllinen siirtyy käyttämään työterveyspalveluita. Sairastavuutta ja sosioekonomisia taustatekijöitä kuvaavan tarveperusteisuuden lisäksi hyvinvointialueiden rahoituksen yhtenä määrätymistekijänä on vuodesta 2026 lukien hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen kerroin (hyvinvointialueiden rahoituslain 15 § ja sitä koskevan asetuksen 3 §). Hyte-kertoimen perusteella alueelle kohdistuu rahoitusta muun ohella toimintaa kuvaavan indikaattorin ”Työttömien toteutuneiden terveystarkastusten osuus suhteessa työttömien kokonaismäärään” perusteella. Lisäksi kertoimeen sisältyy toiminnan tulosta kuvaavana indikaattorina ”Toimeentulotukea pitkäaikaisesti saaneet 25–64-vuotiaat, prosenttia ikäluokasta”, jonka muutos myös vaikuttaa hyte-kertoimen perusteella määrättyvään rahoitukseen.

Lopuksi valtiovarainministeriö kiinnittää huomiota esitysluonnoksen lausuntoaikaan, joka on 28.6.–9.8.2024. Säädösvalmistelun kuulemisohjeen mukaan säädösehdotuksista pyydettävien kirjallisten lausuntojen antamiseen on varattava aikaa vähintään kuusi viikkoa ja lausuntoaikaa on aihetta pidentää, jos se muuten ajoittuisi yleiseen lomakauteen. Ohjeen mukaan lausuntoaika voi vain perustellusta syystä olla tätä lyhyempi, ja tällöin lausuntoaika on perusteltava lausuntopyynnössä ja asetuksen esittelymuistiossa. Nyt kyseessä olevan esitysluonnoksen lausuntoajassa ei ole otettu huomioon sitä, että lausuntoaika sijoittuu lähes kokonaan yleiselle lomakaudelle. Lausuntopyynnössä tai esitysluonnoksessa ei myöskään ole esitetty perusteluja poikkeuksellisen lyhyelle lausuntoajalle. Riittävän pitkä lausuntoaika on erityisen tärkeä kyseessä olevan kaltaisessa tilanteessa, jossa säädösehdotukset vaikuttavat kuntien ja hyvinvointialueiden taloudelliseen asemaan ja lausuntoa on pyydetty kaikilta kunnilta ja hyvinvointialueilta. Lausuntoajan mitoituksessa on otettava huomioon, että asia ehditään lausuntoajan puitteissa käsitellä asianmukaisissa kunnan tai hyvinvointialueen toimielimissä, jotka eivät välttämättä kokoonnu lomakauden aikana.

Valtiosihteeri kansliapäällikkönä

Juha Majanen

Osastopäällikkö, budjettipäällikkö

Mika Niemelä

Jakelu

TEM Työ- ja elinkeinoministeriö
TEM MAKO Kotouttaminen -tiimi, Susanna Piepponen
TEM MAKO Kotouttaminen -tiimi, Juha-Pekka Suomi
TEM MAKO Kotouttaminen -tiimi, Taisto Aaltonen

Tiedoksi

VM KAO Hallinto ja politiikka, Ville Koponen

VN/13118/2024-VM-26

Seuraavat henkilöt ovat allekirjoittaneet tämän asiakirjan sähköisesti /

Följande personer har undertecknat denna handling elektroniskt /

This document has been signed electronically by the following persons: