Mikko Mehtonen

Eduskunnan työelämä- ja tasa-arvovaliokunta

HE 109/2024 vp Hallituksen esitys eduskunnalle valtion talousarvioksi vuodelle 2025

Yleistä valtion talousarvioehdotuksesta vuodelle 2025: kuntatalouden teema

Hallituksen toimien yhteisvaikutus ei nouse niin vahvaksi kuin talousarvioehdotuksessa esitetään. Kuntataloutta vahvistavien linjausten rinnalla kuntien tuloihin kohdistetaan leikkauksia sekä lukuisia kuntataloutta lievästi heikentäviä linjauksia, jotka eivät yllä kustannusten noustessa hallituksen väittämään neutraaliin yhteisvaikutukseen.

Merkittävin kuntataloutta vuonna 2025 vahvistava hallituksen toimenpide on 277 miljoonan euron valtionosuuslisäys sote-siirtolaskelman vaikutusten lieventämiseksi. Sen ohella hallitus kohdistaa valtionosuuksiin kuitenkin 25 miljoonan euron suuruisen indeksileikkauksen sekä 23 miljoonan euron leikkauksen kuntien tehtävien ja velvoitteiden karsimisen varjolla.

Myös kuntien saamia kotoutumisen korvauksia leikataan 58 miljoonalla eurolla. Lisäksi ammatillisen koulutuksen rahoitusta vähennetään yhteensä 120 miljoonalla eurolla, josta noin 40 miljoonaa euroa leikkaa kuntien valtionosuuksia. Myös opetus- ja kulttuuriministeriön valtionavustukset laskevat lukuisten säästöpäätösten vuoksi noin 40 miljoonalla eurolla.

Valtaosa hallituksen kuntiin kohdistuvista yksittäisistä päätöksistä ei ole kuntien talouden kannalta niin neutraaleja kuin talousarvioehdotuksessa väitetään. Osassa toimia, esimerkiksi perusopetukseen liittyvän oppimisen tuen vahvistaminen, kuntien kustannukset tulevat lisääntymään esitettyä voimakkaammin. Euromääräisesti merkittävin esimerkki säästöjen epäonnistumisesta on TE-palvelu-uudistuksen liittyvä palkkatuen rajoittamiseen liittyvä 37 miljoonalla euron leikkaus.

Kun huomioon otetaan huomioon kaikki valtionosuuksia lisäävät ja vähentävät päätökset, kasvavat kuntien valtionosuudet nettona vain 540 miljoonalla edellisvuodesta. Summa on huomattavasti vähemmän

CC BY

Suomen Kuntaliitto
www.kuntaliitto.fi
etunimi.sukunimi@kuntaliitto.fi

Finlands Kommunförbund
www.kommunforbundet.fi
fornamn.efternamn@kommunforbundet.fi

kuin mitä TE-palvelu-uudistuksessa kunnille siirtyy kuluja, arviolta 800–900 miljoonaa.

Kuntien talousnäkymät ovat nyt synkät

Kuntien talouden tila on heikentynyt kuluvana vuonna ja ensi vuoden talousnäkymä on erityisen heikko. Valtiovarainministeriö ennakoi kuntiin tulevina vuosina 1–2 miljardin euron alijäämää ja kuntien velkaantumisen kasvua peräti 8 miljardilla eurolla vuoteen 2028 mennessä.

Heikentynyt tilanne näkyy myös Kuntaliiton syksyn 2024 Talousbarometrissä. Yli puolet kuntien talousjohtajista odottaa, että kunnan talouden tilanne heikkenee tulevan vuoden aikana edelleen. Noin 90 prosentissa kunnista on tarve kohtalaisille tai huomattavilla sopeutustoimille ja joka toisessa kunnassa on veroprosentin korotuspaine.

Talousnäkymät heikkenevät nousseiden kulujen, tuen tarpeen kasvamisen, huomattavien investointitarpeiden, sote-siirtolaskelman takaisinperinnän sekä käsiin mahdollisesti jäävien sote-kiinteistöjen vuoksi. Kuntien taloudellinen eriytyminen jakaa edelleen kuntakenttää.

TE-uudistuksen kustannusneutraaliudesta ei pidä tinkiä

Kuntaliitto on huolissaan siitä, että TE-palvelu uudistuksen rahoitus ei vastaa uusien velvoitteiden aiheuttamia kuluja. **Uudistuksen tavoitteet toteutuvat vain, jos uudistus toteutetaan kustannusneutraalina, TE-palveluiden normeja puretaan ja arvioidaan, ovatko kaikki työllisyyspalveluiden asiakkaat oikealla etuudella.** Hallitus on luvannut pitää kiinni uudistuksen kustannusneutraaliudesta.

Palvelut siirtymässä aliresursoituna

Uudistuksessa valtion rahoitus TE-palveluihin sisällytetään peruspalvelujen valtionosuuteen valtion kehyspäätöksen perusteella siten, että siirtyvien palveluiden kokonaisuus siirretään tietyiltä valtion momenteilta valtiovarainministeriön peruspalvelujen valtionosuusmomentille 28.90.30. Uudistuksen voimaantulohetkellä valtion kehyspäätöksen mukainen määrärahataso määrittää kunnille siirtyvän valtionosuuden suuruuden.

Työllisyysmäärärahojen momentille on jo tehty vähennyksiä. Esimerkiksi työllisyysmäärärahojen vastikkeettomat leikkaukset vähentävät suoraan kunnille siirtyvää rahoitusta ilman vastaavaa vähennystä kulupuolella. Momentille 32.30.51 (julkiset työvoima- ja yrityspalvelut) budjetoidut määrärahat ovatkin laskeneet yli 100 miljoonaa euroa kolmen viimeisimmän vuoden aikana. TE-palveluihin myönnettävä valtionosuusrahoitus on siten tippunut

alkuperäisestä 700 miljoonasta 590 miljoonaan. **Valtiovarainministeriön kulutietojen[1] sekä Kuntaliiton arvion[2] perusteella siirtyvien palveluiden voidaan arvioida aiheuttavan vähintään 680 miljoonan euron kulut.**

Lisäksi vuoden 2025 alusta voimaan tulevaksi kaavailtu tehtävämuutos (HE 120/2024 vp, palkkatuen käytön rajoittamisesta) vähentää vastikkeettomasti kuntien valtionosuusrahoitusta 37 miljoonalla eurolla. Esityksen mukaan palkkatukea voisi myöntää kunnalle tai kuntayhtymälle ainoastaan alentuneesti työkykyisen henkilön tai 60 vuotta täyttäneen pitkään työttömänä olleen henkilön palkkaamiseen. Palkkatuen käytön rajaamisessa ei ole kyse lakisääteisen normin tai tehtävän poistamisesta, vaan työllisyyden hoidon työkalun poistamisesta. Tästä näkökulmasta palkkatuen rajaamisen rahoitusvähennys on puhdas leikkaus.

Osassa kunnille siirtyvistä tehtävistä on tällä hetkellä valtavia jonoja (esimerkiksi asiakkaille maksettavissa kulukorvauksissa peräti vuoden jono). Varautuminen uuden tehtävän vastaanottamiseen on haasteellista, sillä työllisyysalueet eivät ole saaneet tietoa maksatuksien määrästä. Jonojen purkaminen tulee aiheuttamaan työllisyysalueille ylimääräisiä kuluja, joita ei kompensoida.

Vaikka TE-palveluiden normeja purkamalla ei pystytä paikkaamaan uudistuksen rahoitukseen jo tehtyjä leikkauksia, tulee työtä normien väljentämiseksi jatkaa. Niiden tulee kohdentua toimiin, joilla työllisyyspalveluiden vaikuttavuutta pystytään lisäämään, esimerkiksi siten, että virkailijan työaikaa jää enemmän työnvälitykseen.

---

1) Valtiovarainministeriön arvio työvoimapalveluiden kustannuksista vuonna 2023 on yhteensä 685 miljoonaa euroa. Arviota käytetään siirtymäajan rahoituksen laskennassa vuonna 2025.

   Siirtyvä rahoitus ei kuitenkaan perustu edellä mainittuun arvioon, vaan valtion kehyspäätökseen sekä vuoden 2025 alusta voimaan tuleviin tehtävämuutoksiin. Rahoitusta vähennetään esimerkiksi poistuvan velvoitetyöllistämisen osalta (18,7 miljoonaa) sekä palkkatuen rajoittamisen osalta (37 miljoonaa). Edellä mainittujen tehtävämuutosten lisäksi siirtyvän rahoituksen tasoa määrittävät muut kehyspäätöksen taustalla olleet ratkaisut.

2) Kuntaliiton arvio perustuu siirtyvien palveluiden (työvoimakoulutukset, palkkatuki, starttirahat yms.) toteutuneisiin kuluihin (valtion tilinpäätös 2023) sekä laskelmaan siirtyvän henkilöstön palkkakuluista, työnantajamaksuista sekä muista välittömästi työhön liittyvistä kuluista (tilat, laitteet, tarvikkeet, koulutukset, työterveys yms.). Laskelmissa on hyödynnetty kuntakokeilukuntien kulurakennetta sekä valtion tilinpäätöksen mukaisia palveluiden toteutuneita keskimääräisiä yksikkökuluja.

Kuntien etuuskulut kasvavat uudistuksessa

Kuntien rahoitusosuus työttömien etuuskuluista kasvaa, uudistuksen arviolaskelmien mukaan, arviolta noin 216 miljoonalla. Kasvaneet etuuskulut kompensoidaan kunnille siten, että valtionosuuksia lisätään määrällä, joka vastaa poikkileikkaushetken työttömyystiedoilla laskettua muutosta. Poikkileikkaushetkenä käytetään vuoden 2023 työttömyystietoja.

Etuuskulut kasvattavat kuntien taloudellista suhdanneriskiä, sillä erityisesti talouden äkilliset rakennemuutokset ja suhdanteet vaikuttavat jatkossa sadan päivän jälkeen kuntien etuuskuluihin. Vaikka valtaosa työttömäksi jääneistä työllistyy alle sadassa päivässä, on pitkäaikasityöttömien määrä kasvanut merkittävästi 2010-luvulla, etenkin finanssikriisin jälkeisinä vuosina.

Kun kuntien rahoitusosuus kasvaa työttömyyden pitkittyessä, aiheuttavat pitkäaikaistyöttömät luonnollisesti valtaosan kuntien etuuskuluista. Kuntien mahdollisuudet työllistää kaikista heikoimmassa työmarkkina-asemassa olevia ovat kuitenkin rajalliset, mikä vaikeuttaa kuntien kykyä vastata kasvaviin etuuskuluihin.

Toisekseen työttömyysturvalain muutokset vaikuttavat epäsuorasti kuntien etuuskuluihin. Esimerkiksi hallituksen 1.4. alkaen toteuttamat, työssäoloehtoa koventavat uudistukset johtavat siihen, että yhä useampi asiakas jää työmarkkinatuen varaan eikä pääse ansiosidonnaisen piiriin. Tämän seurauksena yhä useampi asiakas jää, työttömyyden pitkittyessä, pyörimään isommille maksuvastuuportaille, kun kunnan rahoitusosuuden päivälaskuri ei enää nollaudu (työssäoloehto täyty) niin helposti.

Toisaalta asiakkaiden ohjaaminen palveluihin ei myöskään katkaise enää kuntien rahoitusvastuuta etuuskuluista. Vaikka tämä on yksi uudistuksen keskeisimmistä vaikuttavuuteen ohjaavista toimista, tulee se lisäämään kuntien etuuskuluja, vaikkakin tästä aiheutuvat lisäkulut kompensoidaan osana valtionosuuslisäystä. Sosiaaliturvan leikkauksilla on lisäksi suora kuntien perustoimeentulotukikuluja lisäävä vaikutus, josta kunnat edelleen rahoittavat puolet.

Vaikka työttömyysturvalain muutoksilla on sekä kuntien etuuskuluja lisääviä, että vähentäviä vaikutuksia, arvioidaan lain muutosten kokonaisuudessaan heikentävän kuntien taloutta noin 60 miljoonalla eurolla (vaikutusarviot HE 73/2023 ja 13/2024). Uudistusten talousvaikutukset kääntyvät kunnille positiiviksi vain, mikäli muutosten dynaamiset työllisyysvaikutukset toteutuvat.

TE-uudistuksen aliresursointi vaarantaa kasvun

TE-uudistuksen aliresursointi muodostaa uhan talous- ja työllisyyskehitykselle, kun työllisyydenhoidon palveluista joudutaan leikkaamaan heti uudistuksen voimaantulon yhteydessä. Työllisyyspalveluiden pitäisi ylläpitää työvoimareservin uudelleenkoulutusta ja ammattitaitoa sekä osallistua kotouttamisen turvaamiseen, jotta työvoimapulasta aiheutuva pullonkaula ei kuristaisi tulevaa talouskasvua.

Monien pitkäaikaistyöttömien tosiasialliset työllistymisen esteet liittyvät sosiaali- ja terveydenhuollon palveluihin. He saattavat kamppailla esimerkiksi elämänhallintaan, päihteiden käyttöön ja mielenterveyteen liittyvien haasteiden kanssa. Näiden asiakasryhmien juuriongelmia ei ratkaista työllisyyspalveluissa, vaan ensisijaisesti hyvinvointialueiden vastuulle kuuluvissa sosiaali- ja terveydenhuollon palveluissa. Nykyinen malli ei aseta hyvinvointialueille taloudellista kannustinta työllistymisen näkökulmasta. Esimerkiksi päihde- ja mielenterveyspalveluihin kohdistuvat leikkaukset iskevät jatkossa myös kuntien työllisyyspalveluiden asiakaskuntaan. On sekä yksilön, että yhteiskunnan etu, että arvioitaisiin mille etuudelle ja mihin palveluun asiakkaat kuuluvat. Tämä koskee etenkin pitkäaikaistyöttömiä.

Kotoutumisen edistämisen rahoituksesta leikkaaminen heikentää kuntien kykyä järjestää lakisääteisiä palveluita

TE-uudistuksen kanssa tiiviissä yhteistyössä kulkevan kotoutumislain kokonaisuudistuksen myötä kotoutumisen kokonaisvastuu on siirtymässä kunnille vuonna 2025. Uudistuva kotoutumislaki laajentaa kuntien tehtäviä ja vastuita, joiden odotetaan tehostavan kotoutumista. Vuoden 2025 talousarviossa esitetään momentille 32.50.30 (Valtion korvaukset kotoutumisen edistämisestä) 58 miljoonan euron ylimääräistä leikkausta kotoutumislain mukaan maksettaviin laskennallisiin korvauksiin. Lisäksi kotoutumislain muuttamista koskevassa hallituksen esityksessä esitetään parhaillaan toimeentulotukimenojen korvaustason laskemista vuodesta 2025 alkaen ja kotoutumislain perusteella maksettavista toimeentulotuen korvauksista luopumista perustoimeentulotuen osalta. Laskennallisten korvausten enimmäiskestoa on myös jo aiemmin lyhennetty kotoutumislakia muuttamalla. Valtion korvauksia esitetään laskettavaksi toteuttamalla norminpurkua kotoutumislakiin. Esitettyjen velvoitteiden keventäminen vähentää kuntien hallinnollisia tehtäviä, mutta Kuntaliiton näkemyksen mukaan ne eivät ole riittäviä kompensoimaan rahoituksen merkittävää vähennystä.

Kotoutumisen edistämisen rahoituksesta leikkaaminen heikentää kuntien kykyä järjestää lakisääteisiä palveluita ja vaikuttaa kotoutumispalvelujen laatuun ja tehokkuuteen. Maahanmuutto Suomeen on tällä hetkellä ennätyksellisellä tasolla ja jo nykyiselläänkään kotoutumispalvelut eivät ole

vastanneet kasvaneeseen kysyntään. Vuoden vaihteessa TE-toimistolta siirtyy kuntien vastuulle runsaasti kotoutumiskoulutukseen jonossa olevia maahanmuuttajia, mikä luo kuntiin jo valmiiksi palveluvelkaa ja haastaa kuntia. Mikäli kotoutumispalveluita ei jatkossa kunnissa pystytä järjestämään tarvetta vastaavasti, maahanmuuttajien kotoutuminen ja työllistyminen hidastuvat, mikä pitkällä aikavälillä kasvattaa yhteiskunnalle koituvia kustannuksia. Onnistunut kotoutuminen hyödyttää koko yhteiskuntaa, ja olisikin kriittistä turvata kunnille riittävä rahoitus, joka mahdollistaa palveluiden asianmukaisen järjestämisen.

Talousarvioehdotuksen tasa-arvovaikutusten arviointi puutteellista

Kuntaliitto huomauttaa, että talousarvioehdotuksessa tasa-arvovaikutuksia ei ole riittävän huolellisesti ja kokonaisvaltaisesti arvioitu. Esimerkiksi leikkaukset kohdistuvat väistämättä eri sukupuoliin eri palveluiden ja toimintojen osalta eri intensiteetillä, mikä on syytä huomioida valmistelussa.

Myös TE-palveluiden uudistuksen sukupuolivaikutukset tulee huolella arvioida ja varmistaa uusien TE-viranomaisten tasa-arvo-osaamisen kehittäminen. TE-palveluiden siirron yhteydessä on tärkeä huomioida tasa-arvolain viranomaiselle, jatkossa myös tältä osin kunnille, asettamat hallinnollista työtä lisäävät velvoitteet. Tasa-arvolain 4§:n mukaan: Viranomaisten tulee kaikessa toiminnassaan edistää naisten ja miesten välistä tasa-arvoa tavoitteellisesti ja suunnitelmallisesti sekä luoda ja vakiinnuttaa sellaiset hallinto- ja toimintatavat, joilla varmistetaan naisten ja miesten tasa-arvon edistäminen asioiden valmistelussa ja päätöksenteossa.

Kuntien heikentynyt taloustilanne vaikuttaa myös kunnan työnantajaroolin kautta eri sukupuoliin eri tavoin. Kunnat työllistävät runsaasti naisia, jolloin mahdolliset säästöpaineet kohdistuvat osin erityisesti naisiin. Säästöjen kohdistuessa erityisesti naisten hyödyntämiin kuntapalveluihin, kuten kulttuuripalveluihin, eivät tasa-arvovaikutukset kohdistu tasapuolisesti molempiin sukupuoliin. Huomionarvoista on myös, että kansalaisten taloustilanteen heikentyessä sosiaalietuuksien käyttö kasvaa ja niiden kohdentuminen on erilaista eri sukupuolten osalta. Esimerkiksi perhe-etuuksista leikkaaminen heikentää tyypillisesti naisten taloudellista asemaa.

SUOMEN KUNTALIITTO

Timo Reina
Varatoimitusjohtaja

Mikko Mehtonen
Kehittämispäällikkö

Liite ...

Suomen Kuntaliitto
www.kuntaliitto.fi
etunimi.sukunimi@kuntaliitto.fi

Finlands Kommunförbund
www.kommunforbundet.fi
fornamn.efternamn@kommunforbundet.fi