



12.12.2024

Kunta- ja alueosasto
Lainsäädäntöneuvos Saara Rahko

Valtioneuvoston asetus kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun valtioneuvoston asetuksen muuttamisesta

1 Asian tausta ja asetuksenantovaltuudet

Laskennallisten kustannusten perushinnat

Kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain (618/2021) nojalla valtioneuvoston asetuksella säädetään vuosittain seuraavaa varainhoitovuotta varten lain 19 §:n 1 momentin nojalla 6–12 §:ssä tarkoitetut laskennallisten kustannusten perushinnat ja 20 §:n 1 momentin nojalla 13–17 §:ssä tarkoitetut lisäosien perushinnat. Perushinnalla tarkoitetaan kunnan valtionosuuden perusteena olevien laskennallisten kustannusten perusteena käytettävää asukaskohtaista laskennallista perustetta tai määräytymisperusteiden asukaskohtaista hintaa.

Työvoimapalveluiden järjestämisvastuu siirtyy valtiolta kunnille vuoden 2025 alusta lukien, jolloin niin sanottu TE-uudistus tulee voimaan. Työvoimapalveluiden järjestäminen muodostaa kuntien uuden valtionosuustehtävän. TE-uudistuksen yhteydessä valtionosuuslakiin lisättiin kaksi uutta laskennallista valtionosuuskriteeriä (18-64 –vuotiaiden ikäluokka, josta säädetään 6 §:n 3 momentissa ja työttömien määrä, josta säädetään 7 §:ssä), joiden perusteella valtionosuutta kohdennetaan työvoimapalveluihin.

Laskennallisten kustannusten ja lisäosien perushinnoista vuodelle 2023 on säädetty 1.1.2023 voimaan tulleen kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun valtioneuvoston asetuksen (1393/2022) 1 §:ssä. Mainittua pykälää ehdotetaan muutettavaksi vuoden 2024 perushintojen säätämiseksi.

Työttömyysetuuksien rahoitusvastuun laajentamisen korvaus

Valtionosuuslain 31 a §:ssä säädetään työttömyysetuuksien rahoitusvastuun laajentamisen korvauksesta. Korvauksen tarkoituksena on korvata kunnille laajeneva rahoitusvastuu työttömyysetuuksista poikkileikkaushetkessä vuoden 2023 toteumatietojen mukaisena. Korvaus on pysyvä eikä sitä tarkisteta jälkikäteen.

Valtionosuuslain 31 a §:n mukaan korvaukset määritetään vuonna 2023 maksettujen työttömyysetuuksien maksatuksesta työttömyyskassoille ja kansaneläkelaitokselle vuoden 2023 loppuun mennessä kertyneiden tietojen

perusteella. Lisäksi todetaan, että kansaneläkelaitos toimittaa korvausten määrittämiseksi tarpeelliset tiedot työttömyysetuuksien maksatuksesta valtiovarainministeriölle. Pykälän 6 momentti sisältää asetuksenantovaltuuden, jonka mukaan valtioneuvoston asetuksella voidaan antaa tarkempia säännöksiä pykälässä tarkoitettujen korvausten määrittämisestä ja määrittämisessä käytettävistä tiedoista.

2 Asian valmistelu

Asetusehdotus on valmisteltu valtiovarainministeriössä. Työttömyysetuuksien rahoitusvastuun laajentumisen korvaista koskeva muutos on ollut lausuttavana lausuntopalvelussa ajalla 6.6.-5.8.2024. Asetusehdotus on käsitelty kuntatalouden ja -hallinnon neuvottelukunnassa.

3 Nykytila ja keskeiset ehdotukset

Laskennallisten kustannusten perushinnat

Asetuksen 1 §:ssä ehdotetaan säädettäväksi vuodelle 2025 kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain 6–12 §:ssä tarkoitetut laskennallisten kustannusten perushinnat ja 13–17 §:ssä tarkoitetut lisäosien perushinnat.

Kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain 19 §:n 2 momentin mukaan laskennallisten kustannusten perushinnoista säädettäessä otetaan huomioon valtionosuustehtävien laajuuden ja laadun arvioidut muutokset 22 §:n 1 momentissa säädetyllä tavalla, kustannustason arvioidut muutokset 22 §:n 2 momentissa säädetyllä tavalla sekä ne tarkistukset, jotka 23 §:n mukaisesti tehdään vuosittain valtion ja kuntien välisen kustannustenjaon tarkistamiseksi.

Lain 20 §:n 2 momentin mukaan lisäosien perushintaa säädettäessä otetaan huomioon kustannustason arvioidut muutokset 22 §:n 2 momentissa säädetyllä tavalla.

Perushintoihin on tehty lain 22 §:n 2 momentissa tarkoitettu indeksikorotus. Vuonna 2025 peruspalvelujen valtionosuuden indeksikorotus on 3,4 prosenttia. Pääministeri Petteri Orpon hallituksen hallitusohjelman mukaan peruspalvelujen valtionosuuteen tehdään vuonna 2025 indeksikorotuksen 1 prosenttiyksikköä vastaava vähennys. Tämä 0,23 prosenttiyksikön vähennys on otettu huomioon vuoden 2025 valtionosuusprosentissa. Vähennys ei vaikuta perushintojen tarkistamiseen, vaan alentaa valtionosuusprosenttia.

TE-uudistuksen yhteydessä valtionosuuslakiin lisättiin kaksi uutta laskennallista valtionosuuskriteeriä (18-64 –vuotiaiden ikäluokka ja työttömien määrä), joiden perusteella valtionosuutta kohdennetaan työvoimapaalveluihin. Näille määritellään nyt asetuksessa ensimmäistä kertaa perushinnat. Näiden lisäksi pieni osa (noin 7 prosenttia) työvoimapaalveluiden rahoituksesta kohdennetaan vieraskielisyyden

perusteella. TE-uudistuksen ja tehtävämuutosten vaikutus vieraskielisyyden kriteerin perushintaan on noin +114 euroa.

Työttömyysetuuksien rahoitusvastuun laajentamisen korvaus

Valtioneuvoston asetukseen kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta ehdotetaan lisättäväksi uusi 7 a §, jossa säädettäisiin kunnan työttömyysetuuksien rahoitusvastuun laajentamista koskevan korvauksen laskemisesta.

Kelan valmistelussa oleva uusi kuntalaskutusjärjestelmä saadaan valmiiksi vasta loppuvuodesta 2024. Näin ollen kuntalaskutusjärjestelmää ei voida käyttää kuntakorvauksen laskemisessa toimeenpanon näkökulmasta riittävän varhaisessa vaiheessa, toisin kuin lakia säädettäessä oli tarkoituksena. Kuntalaskutusjärjestelmää käyttämällä olisi korvaus pystytty laskemaan tarkalla henkilötason aineistolla ja tarkoilla työttömyysetuuksien laskurikertymillä. Koska tämä on todettu kuitenkin mahdottomaksi toteuttaa laskutusjärjestelmän toimeenpanon aikatauluhaasteista johtuen, laskemistavasta on tarpeen säätää tarkemmin valtioneuvoston asetuksella.

Koska kuntalaskutusjärjestelmää ei saada valmiiksi ennen kuin loppuvuodesta 2024, valtiovarainministeriön, sosiaali- ja terveysministeriön ja Kelan yhteisessä valmistelussa on todettu, että laskelmat joudutaan tekemään hieman karkeammalla laskentatavalla. Näihin liittyy kuitenkin jonkin verran epävarmuutta kuntatasolla. Ongelman aiheuttaa erityisesti se, että kustannusten laskentatapa pitää muodostaa henkilötasolla kumulatiivisesti ottaen huomioon pitkän ajan tapahtumia, ja tähän liittyy runsaasti pieniä teknisiä yksityiskohtia. Merkittävin epävarmuustekijä liittyy kotoutujia koskevaan poikkeukseen. Työttömyysturvalain (1290/2002) 14 luvun 3 a §:ssä säädetään, että työmarkkinatuki, joka maksetaan kotoutumisen edistämiseksi annetun lain 2 §:n 1 momentissa tarkoitettulle henkilölle, rahoitetaan valtion varoista eikä henkilölle maksettua työttömyysetuutta lasketa mukaan työttömyysetuuspäiviin joko kolmen tai yhden vuoden ajalta ensimmäisestä kotikuntakorvausmerkinnästä lukien.

Valtion varoista rahoitettua työttömyysturvaetuutta saavien kotoutujien ryhmä tulisi tunnistaa myös korvausta laskettaessa mahdollisimman hyvin, jotta kunnille maksettava korvaus pystytään mitoittamaan oikein. Kotoutujat-ryhmän tunnistaminen on hankalaa, koska työttömyysturvassa heihin ei tällä hetkellä liitetä mitään erityisehtoja etuusoikeuden näkökulmasta. Kela on laskelmassaan pyrkinyt huomioimaan kyseiset henkilöt mahdollisimman hyvin, mutta riskinä on, että kotoutujiksi tunnistettu ryhmä on niissä liian suuri. Tämä alentaisi virheellisesti valtionosuuteen tulevaa korvausta.

Edellä mainitun mahdollisen riskin hallitsemiseksi on STM esittänyt kehysvalmistelun yhteydessä, että kotoutujia koskeva ryhmä otettaisiin korvausta laskettaessa huomioon vain puoliksi (keskiarvo laskelmista A ja B, ks. taulukko).

Tämä pienentäisi alimitoitettun korvauksen riskiä, mutta ottaisi kuitenkin osittain huomioon kunnan pienemmän rahoitusvastuun tämän ryhmän osalta.

A: Työmarkkinatuki, uusi kuntaosuus (kotoutujia ei poistettu)	611 130 755 €
B: Työmarkkinatuki, uusi kuntaosuus (kotoutujat poistettu)	571 676 910 €
Työmarkkinatuki, uusi kuntaosuus (keskiarvo)	591 403 832 €
Työmarkkinatuki, nykyinen kuntaosuus	478 982 410 €
Uuden ja nykyisen erotus, eli korvaus	112 421 422 €

Asetuksessa ehdotetaan säädettäväksi, että kuntaosuuden laskennassa käytettäisiin kotoutujat-ryhmän osalta laskelmien keskiarvoon perustuvaa laskentatapaa. Ehdotetun laskentatavan arvioidaan toteuttavan parhaiten valtiosuuslain 31 a §:n tarkoitusta.

4 Pääasialliset vaikutukset

Laskennallisten kustannusten perushinnat

Ehdotetun asetuksen perushinnat on otettu huomioon vuoden 2025 kunnan peruspalvelujen valtiosuuslainsäädännön mitoituksessa. Kunnan peruspalvelujen valtiosuus kunnille on vuonna 2025 yhteensä 3 366 600 000 euroa.

Työttömyysetuuksien rahoitusvastuun laajentamisen korvaus

Korvauksen muodostamiseen liittyy edellä kuvattuja epävarmuustekijöitä, mutta ehdotetulla laskentatavalla muodostettu korvaus on paras mahdollinen arvio, joka voidaan olemassa olevilla tiedoilla muodostaa. Kun kotoutujia koskeva poikkeus huomioidaan kuvattun keskiarvon perusteella, voidaan erityisesti minimoida alimitoitettun korvauksen riski.

Lisäksi korvausten laskemiseen liittyy muita epävarmuuksia, mutta niiden nettovaikutusten arvioidaan jäävän vähäiseksi. Tästä johtuen niiden huomioimisesta ei ole tarpeen säätää tarkemmin.

5 Lausuntopalaute

Luonnos valtioneuvoston asetuksen uudesta 7 a §:stä oli lausuttavana ajalla 6.6. - 5.8.2024 Lausuntopalvelussa yhdessä TE-uudistukseen liittyvien valtiosuuslain säännösten tarkennusta koskevien muutosehdotusten kanssa. Lausuntoa pyydettiin kunnilta, Suomen Kuntaliitolta, Kansaneläkelaitokselta sekä sosiaali- ja terveysministeriöltä ja työ- ja elinkeinoministeriöltä. Saadut lausunnot löytyvät verkko-osoitteesta (julkaistava, hanketunnus VN/13869/2024) kohdasta Asiakirjat. Lausuntoja saatiin yhteensä 31 kappaletta.

Lausunnoissa kunnan työttömyysetuuksien rahoitusvastuun laajentamista koskevan korvauksen laskemista ehdotetulla tavalla pidettiin yleisesti ottaen

kohtuullisena kompromissina, mikäli tarkempia tietoja korvauksen laskemiseksi ei ole saatavilla. Ongelmana nähtiin se, että tarkempien lukujen puuttuessa on mahdotonta arvioida esitetyn keskiarvoon perustuvan laskentatavan toimivuutta ja oikeasuuntaisuutta. Tästä syystä useat kunnat toivoivat laskentaan jonkinlaista jälkikäteistarkastusta, jotta voitaisiin varmistua siitä, että korvaus ei ole alimitoitettu. Lisäksi useat kunnat ja Kuntaliitto korostivat, että yleisesti TE-uudistus pitäisi toteuttaa riittävästi resursoituna ja kustannusneutraalisti ja ilmaisivat huolensa siitä, että tällä hetkellä uudistus olisi toteutumassa ali-resursoituna, mikä heikentäisi kuntien tosiasiallisia mahdollisuuksia vastata uudistuksen tavoitteisiin.

6 Säännöskohtaiset perustelut

7 a §. kunnan työttömyysetuuksien rahoitusvastuun laajentamista koskevan korvauksen laskeminen

Ehdotetussa pykälässä säädettäisiin tarkemmin TE-uudistukseen liittyvän kunnan työttömyysetuuksien rahoitusvastuun laajentamista koskevan korvauksen laskemisesta. Tarkentava sääntely koskee sitä, miten valtion rahoittamaa työttömyysturvaetuutta saavien kotoutujien etuusmenot otetaan huomioon korvausta vähentävänä eränä. Työmarkkinatukea, jota työttömyysturvalain (1290/2002) 14 luvun 3 a §:n 4 momentin mukaisesti maksetaan kotoutumisen edistämiseksi annetun lain (/) 2 §:n 1 momentissa tarkoitettulle henkilölle ja joka rahoitetaan valtion varoista, ei lasketa mukaan korvaukseen vaikuttaviin työttömyysetuuspäiviin. Tästä johtuen pykälässä ehdotettaisiin, että kunnan korvauksena otettaisiin huomioon 50 prosenttia niiden Kansaneläkelaitoksen rekisteristä poimittujen edellä tarkoitettua työmarkkinatukea koskevien maksujaksojen yhteenlasketusta kokonaissummasta, joissa etuuden saaja ei ole Suomen kansalainen ja henkilön kotikunta puuttuu tai kotikuntatieto on syntynyt yhden tai kolmen vuoden sisällä maksujakson alusta. Näin korvaus saadaan käytettävissä olevan tiedon perusteella parhaiten vastamaan todellista kuntien laajenevaa rahoitusvastuuta.

6 Voimaantulo

Asetuksen ehdotetaan tulevan voimaan 1.1.2025.

Esitys:

Esitetään, että valtioneuvosto antaa valtioneuvoston asetuksen kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun valtioneuvoston asetuksen muuttamisesta.