

Valtiovarainvaliokunta

Eduskunta

Lausunto- ja asiantuntijapyyntö 3.5.2016

VNS 3/2016 vp Valtioneuvoston selonteko julkisen talouden suunnitelmasta vuosille 2017–2020**JTS/Turvapaikanhakijoista aiheutuvien kustannusten vaikutukset kehyskaudella / kestävyysva-
jeeseen**

Julkisen talouden suunnitelmassa todetaan, että turvapaikanhakijamäärän kasvu nostaa kehysmenoja. Vuodesta 2016 alkaen turvapaikanhakijamääräksi arvioidaan 10 000 henkeä vuosittain. Hakijoista arvioidaan noin kolmanneksen saavan oleskeluluvan. Jokaista turvapaikan saanutta kohti arvioidaan tehtävän kolme perheen yhdistämishakemusta, joista noin puolet hyväksyttyisiin. Oletuksena on, että turvapaikan saaneet eivät työllisty nopeasti.

VM:n taloudellisessa katsauksessa oletetaan kasvavan turvapaikkahakijoiden määrän kasvattavan valtion menoja 710 miljoonaa euroon vuonna 2020. Tämän lisäksi aiheutuu kunnille lisäkustannuksia niiden palvelujen osalta, joihin ei saada valtionkorvausta.

VM: taloudellinen katsaus kevät 2016, s. 79:

”Turvapaikanhakijoiden määrä lähti kasvuun vuoden 2015 aikana, ja sen arvioidaan säilyvän lähivuosina korkealla tasolla. Vuonna 2015 tulijoita oli runsaat 32 000. Vuodesta 2016 alkaen turvapaikanhakijamääräksi arvioidaan 10 000 henkilöä vuosittain, ja sitä käytetään laskentaperusteena kehyskauden maahanmuuttoa koskeissa määrärahamenoissa. Hakijoista noin kolmanneksen arvioidaan saavan turvapaikan. Jokaista turvapaikan saanutta kohti arvioidaan tehtävän 3 perheen yhdistämishakemusta, joista noin puolet hyväksyttyisiin. Laskentaoletuksena on, että turvapaikan saaneet eivät vielä kehyskaudella työllisty. Maahanmuutto aiheuttaa määrärahalisäyksiä seitsemällä eri hallinnonalalla.”

Valtio vastaa oleskeluluvan saaneiden menoista suurelta osin ensimmäiset kolme 3 vuotta ja kiintiöpakolaisten menoista ensimmäiset 4 vuotta, eräissä palveluissa korvaus säilyy pidempään. Tämän jälkeen menot siirtyvät pääosin kuntien hoidettavaksi, mutta valtio osallistuu niihin hyvinvointipalvelujen osalta valtionosuusjärjestelmän puitteissa. Tällä hetkellä valtion rahoitusosuus esimerkiksi sosiaali- ja terveystalouden rahoituksesta on noin neljännes ja kuntien ^{3/4}.

Tilanne kunnittain vaihtelee voimakkaasti, erityisesti kasvukeskuksissa on vaikeuksia niin asuntojen kuin muiden palvelujen osalta. Käytäntö on myös osoittanut, että maahanmuuttajat usein hakeutuvat toistensa läheisyyteen suurempiin asutuskeskuksiin.

Valtiontalouden lisäksi turvapaikanhakijoista aiheutuva muutto aiheuttaa kustannuksia kunnille. Vastaanottovaiheen aikana talousvaikutus kunnille on vain vähäinen, mutta vastaanottovaiheen jälkeen kunnille aiheutuu kustannuksia erilaisten kuntapalvelujen käytöstä.

Asuminen

Asumisen järjestäminen oleskeluluvan saaneille aiheuttaa haasteita erityisesti pääkaupunkiseudulla, jossa pula kohtuuhintaisista asunnoista on jo ennestään paha. Esimerkiksi Helsingin kaupungin vuokra-asuntojonossa noin 25 000 hakijaa. Vuokrahintojen nousu aiheuttaa heijastevaikutuksia esimerkiksi työn tarjontaan.

Sosiaali- ja terveyspalvelut

Myönteisen oleskelulupapäätösten saaneiden osalta kunta voi laskuttaa seuraavista sosiaali- ja terveydenhuollon palveluista ELY-keskusta 100 % kustannuksia vastaavasti. Korvaamisen edellytyksenä on, että siitä on erikseen sovittu elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen ja kunnan kesken.

- Toimeentulotuki, 3 vuotta
- Tulkkipalvelut, ei aikarajaa
- Alaikäisenä yksintulleet asiakkaan sote-kustannukset, kunnes asiakas täyttää 21 vuotta
- Erityiset sosiaali- ja terveydenhuollon kustannukset (esim. pitkäaikaisen vamman tai sairaus, erityiset sosiaalitoimen kulut (esim. lastensuojelu), muista erityisistä syistä (esim. huomattavan suuri kertaluonteinen tapahtuma) korkeintaan 10 vuotta
- Korvaus alkukartoituksesta
- Kotouttamistuki 3 vuotta
- korvaus paluumuutosta.

Vaikka kunta voi laskuttaa eräistä sosiaali- ja terveydenhuollon palveluista, jää kunnan vastuulle eräitä velvoitteita ja kustannuksia, kuten tavanomaiset sosiaali- ja terveydenhuollon kustannukset ja yllä mainituista palveluista aiheutuneet kustannukset määräaikaisten täytyttyä. Kustannusten korvaaminen aiheuttaa myös jonkin verran hallinnollista työtä.

Oman haasteensa aiheuttaa alaikäisinä yksin tulleet turvapaikanhakijat. On erinomaista, että heistä aiheutuneet sote-kustannukset voidaan laskuttaa täysimääräisesti. Alaikäisinä yksintulleet on erityisryhmä, jonka kotouttamisen onnistumisella on huomattava merkitys tulevaisuuden kustannuksille.

Kotouttamiskorvauksen alhaisuudesta

Korvauksen alhaisuus vaikuttaa mm. kuntapaikkojen löytymiseen ja sen myötä kotouttamisen onnistumiseen. Kuntaliitto katsoo, että oleskeluluvan saaneiden turvapaikanhakijoiden siirtyminen kuntiin tulee tapahtua tiiviissä yhteistyössä vastaanottokeskuksen, kuntien ja ELY-keskusten välillä. On tärkeää, että kotouttaminen voidaan aloittaa mahdollisimman pian kuntaan siirtymisen jälkeen.

Kuntaliitto korostaa, että kuntien ja työhallinnon järjestämällä kotouttamistoimilla on ratkaiseva merkitys maahanmuuttajien integroitumiseen suomalaiseen yhteiskuntaan. Maahanmuuttajien, kuntien ja koko yhteiskunnan kannalta on tärkeää, että kotouttaviin toimiin osoitetaan riittävät voimavarat kotoutumisajan alkuvaiheesta lähtien.

Kuntien mukaan suurimmat esteet kuntapaikoista sopimiseen ELY-keskusten kanssa ovat riittämättömät laskennalliset korvaukset, liian lyhyt korvausaika, kankea korvausjärjestelmä, henkilöresurssien puute kunnissa, kuntien vaikea asuntotilanne, työpoliittisen kotoutumiskoulutuksen vähäisyys paikkakunnalla sekä voimakas oleskeluluvan saaneiden turvapaikanhakijoiden itsenäinen ja omaehtoinen muutto kuntiin. Kunnat ovat lisäksi todenneet, että varsinkin maassaolon alkuvaiheessa maahanmuuttajien palvelemiseen käytetään aikaa ja henkilöresursseja noin 1,5–2-kertaisesti kantaväestöön verrattuna. Eduskunnan hallintovaliokunta on mietinnössään 4/2016 katsonut, että laskennallisten korvausten tason jälkeenjääneisyys on ollut yksi syy siihen, etteivät kunnat ole olleet kovin halukkaita tekemään sopimuksia ELY-keskusten kanssa.

Valtio maksaa kunnille laskennallisia korvauksia kiintiöpakolaisten ja oleskeluluvan saaneiden turvapaikanhakijoiden vastaanottamisesta. Tällä hetkellä valtion maksamat laskennalliset korvaukset kunnille ovat 6845 euroa vuodessa alle 7-vuotiaasta ja 2300 euroa vuodessa 7 vuotta täyttäneestä henkilöstä. Korvauksia maksetaan kunnille kiintiöpakolaisista neljän vuoden ajan ja muiden henkilöiden osalta kolmen vuoden ajan. Korvaukset eivät ole riittäviä.

Esimerkiksi päivähoitopaikan nettokustannukset kunnalle yhtä hoidettavaa alle 3-vuotiaasta lasta kohden kokopäivähoidossa ovat vuodessa noin 15 400 euroa ja yli 3-vuotiaasta lasta kohden noin 9 400 euroa vuodessa.

Kestävyyssvaje ja kunnat

EU:n komissio alkoi vuonna 2000 julkaista vuosittain katsauksen jäsenmaiden julkiseen talouteen. Niissä kestävyystarkastelujen perustana ovat olleet menojen ja tulojen kasvun pitkän tähtäimen arviot. Katsauksissa alettiin käyttää kestävyysvajeen mittarina sopeutumistarvetta, joka johtaa 60 prosentin velkasuhteeseen pitkällä tähtäyksellä (noin 50 vuotta).

Tästä on syntynyt sittemmin EU:ssa hyväksytty kestävyysvajeen mittari (S2), joka ilmaisee yhdellä luvulla sopeutustarpeen. Se on veroasteen pysyvä muutos, joka riittää ennusteen mukaisen menojen kattamiseen ja lähtötilanteen velan hoitamiseen.

Sopeuttamistarvetta ei ole välttämätöntä tehdä kerralla, eikä määritelmä kata sitä, että vajetta voi myös pienentää muuttamalla ikäsidonnaisten menojen määräytymisperusteita niin, että näiden menojen kasvu hidastuu.

Kestävyysvaje on siis luku, joka ilmaisee julkisen talouden sopeutustarpeen ja sen, miten se muodostuu laskelman ajankohdan budjettialijäämästä ja ennakoidusta menojen kasvusta.

Luku ei sinänsä anna juurikaan perusteita valinnalle eri sopeuttamisvaihtoehdoista (tulot vs. menot eli mitkä tulot, mitkä menot) eikä sopeuttamisen ajoittamisesta.

Juoksevien tulojen ja menojen sopeuttaminen vaikuttaa käytettävissä olevien tulojen jakoon talousyksiköille. Julkisen vallan reaali-investointien leikkaus vähentää kestävyysvajelukua, mutta saattaa heikentää talouden perustaa. Sama koskee myös esimerkiksi koulutusmenoja.

Ikäsidonnaisten menojen kasvun osuus kestävyysvajeesta ilmaistaan erikseen.

Kestävyysvajemittari (S2) on esiintynyt Suomeakin koskevissa EU:n komission raporteissa vuodesta 2003 lähtien. Valtiovarainministeriön omissa julkaisuissa sitä on käytetty vuodesta 2006.

Kestävyysvajelaskelmat kehitettiin alun perin soveltuviksi maihin, joissa julkisella taloudella ei ole juurikaan saatavia. Laskelmien logiikka lähtee julkisen talouden menojen, verotulojen ja velan tarkastelusta. Suomen tapauksessa on huomioitava se, että julkisella taloudella (julkisyhteisöjen eri alasektoreita myöten) on runsaasti saatavia. Kun saatavat otetaan huomioon, laskelmat muuttuvat radikaalisti (vrt. VM/Etla).

Kestävyysvajeen laskenta edellyttää runsaasti oletuksia. On laadittava arviot väestökehityksestä, väestön terveyteen ja toimintakykyyn liittyvistä kehityspiirteistä, ikäsidonnaisten menojen kehityksestä ml. eläkemenoista, kansantalouden työllisyyden ja tuottavuuden kehityksestä (mahdollisesti toimialoittain), työhön osallistumisesta sekä julkisen velan korosta sekä varojen (kuten eläkevarat) ja niiden tuoton kehityksestä. Oletukset laatijoittain vaihtelevat ja siten lopputulokset kuten alla oleva taulukko osoittaa.

Arvioita Suomen kestävyysvajeesta, % suhteessa bkt:hen						
Laitos	2011	2012	2013	2014	2015	2016
IMF	n.6	n.4,25	n.4,7	n.5		
EU-k	5,8	6,2	6,0	5	3,9	
OECD	4,6	n.7				
VM	5	3,5	4,2	3	4,6	3,2
SP	5	4	4,5	4	3,5	
Etla	3		1-2,5		2	3
Pt	1,3	3,9		2,4		

Periaatteessa laskennan aikahorisontti on ääretön, mikä merkitsee alttiutta suurille ennustevirheille huolimatta tarkoista ja huolellisesti perustelluista oletusarvoista.

Yleisimmin käytetyn VM:n oletukset kestävyysvajelaskelmien taustalla ovat seuraavat:

Julkinen talous VM:n ennusteen mukaan 2019-2060, % BKT:sta (kestävyysvaje 3,2 % BKT:sta)

	2015	2020	2030	2040	2050	2060
BKT:n kasvu-%	-0,4	1,1	1,4	1,8	1,6	1,5
Kokonaismenot, josta	58,3	56,4	60,3	61,2	62,7	66,0
ikäsidonnaiset ja työttömyys yhteensä	30,0	30,5	31,6	31,3	31,0	31,8
eläkkeet	13,7	14,1	14,5	13,1	12,3	12,7
terveydenhuolto ja pitkäaikaishoito	8,1	8,4	9,4	10,4	10,9	11,2
korkomenot	1,2	1,1	3,9	5,0	6,9	9,4
Kokonaistulot	55,5	55,0	56,4	55,3	54,9	54,7
Nettoluotonanto	-2,7	-1,3	-3,9	-5,8	-7,7	-11,3
Julkisyhteisöjen velka	63,1	67,2	79,5	103,8	142,4	194,9

Kestävyysvaje ja kunnat

Valtiovarainministeriö on vuosittain päivittänyt arvionsa ja jakanut ns. kestävyysvajeen myös julkisen talouden alasektoreille. Syksyllä 2015 laskelmat näyttivät seuraavilta:

Kestävyysvajearvio jaettuna eri sektoreille, % BKT:sta

	Työeläke- rahastot	Valtio	Kunnat	Yhteensä
Velan hoitomenot	0,0	0,8	0,1	0,9
Perusjäämä	-0,8	0,4	0,6	0,2
Omaisuuksien tulot	0,6	0,1	0,3	1,0
Tulonsiirrot	0,6	-0,3	-0,3	0,0
Ikäsidonnaiset menot	-1,0	0,7	1,4	1,1
Kestävyysvaje	-0,6	1,7	2,1	3,3

Lähde: valtiovarainministeriö, kevät 2016

Nykyisillä vastuilla julkisen talouden kestävyysvajeen hallinta kohdistuu lähes kokonaan nimenomaan kuntien vastuulla olevien tehtävien hoitamiseen.

VM on myös arvioinut eri tekijöiden vaikutuksia julkisen talouden kestävyysvajeen hallintaan. Tekijöitä on useita kuten tuottavuus, syntyvyys, sijoitusten tuotto, työllisyysasteet. Yksi kestävyysvajelaskelmien tautatekijöistä on maahanmuutto, jonka avulla vajetta voidaan hallita teoriassa merkittävästi.

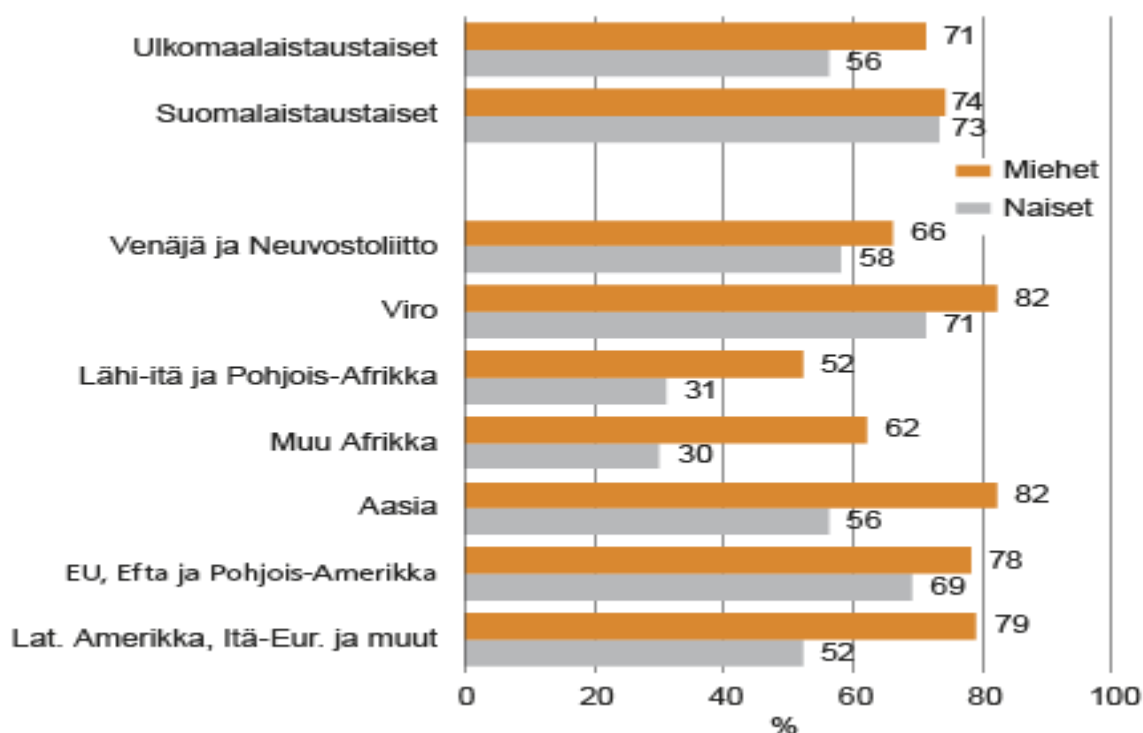
Maahanmuutto ja kestävyysvaje

Maahanmuuton vaikutuksista erityisesti pidemmällä aikavälillä on erilaisia arvioita, kuten vaikapa julkisen talouden kestävyysvajeesta. Useimmat arviot perustuvat siihen, että maahanmuuton alkuvaiheessa menot ovat korkeat mutta ajan myötä ja kotoutumisen onnistuttua, maahanmuuttajat tuovat oman työpanoksensa ja sen myötä maahanmuuttajan saldo muuttuu vähitellen positiiviseksi.

Tällainen ajatustapa olettaa, että maahanmuuttajat ovat hyvin homogeeninen ryhmä, jonka käyttäytyminen ja sopeutuminen uusiin olosuhteisiin tapahtuu pitkälti samalla lailla. Näin ei kuitenkaan ole, vaan maahanmuuttajien taustat ja kulttuurierot vaikuttavat voimakkaasti.

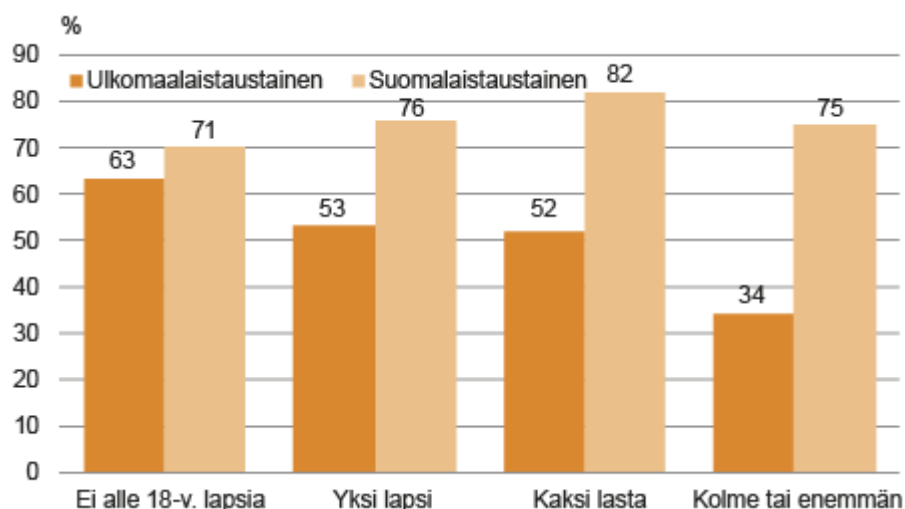
Tilastokeskuksen tuoreen selvityksen (Tieto&trendit 2/2016) mukaan työllisyysasteet vaihtelevat kuitenkin voimakkaasti lähtöalueiden mukaan

Kuvio 1. Ulkomaalaistaustaisen ja suomalaistaustaisen 20 – 64-vuotiaan väestön työllisyysaste sukupuolen mukaan 2014



Taustalla on tietenkin monenlaisia syitä, kuten koulutus, kielitaito jne. erityisesti naisten osalta myös lasten lukumäärä vaikuttaa työllisyyteen.

Kuvio 4. Ulkomaalaistaustaisten ja suomalaistaustaisten 20 – 64-vuotiaiden naisten työllisyysaste kotona asuvien alle 18-vuotiaiden lasten lukumäärän mukaan 2014



Erityisen voimakkaasti tilanne vaihtelee sen mukaan millä perusteella Suomeen on tultu. TK:n tutkimuksen mukaan työperäisesti tulleista alle 18 vuotiaiden lasten äideistä 64 % oli työllisiä.

TK:n tutkimusaineisto ei anna vastausta siihen, kuinka työllistyminen kehittyy maassa olon myötä, mutta mitä ilmeisimmin kotouttamisen onnistuminen, kielitaidon kehittyminen ja muu sopeutuminen uusiin olosuhteisiin edistää työllistymistä.

Jos työllisyysasteet joidenkin maahanmuuttajaryhmien osalta jäävät pidemmäksi aikaa muita alhaisemmaksi, kestävyysvaje ei helpota, vaan kasvaa.

Kuntatalouden tarkastelua eri kirjanpitojärjestelmissä

Julkisen talouden kestävyyttä tarkastellaan kansantalouden tilinpitojärjestelmän perustuvilla käsitteillä.

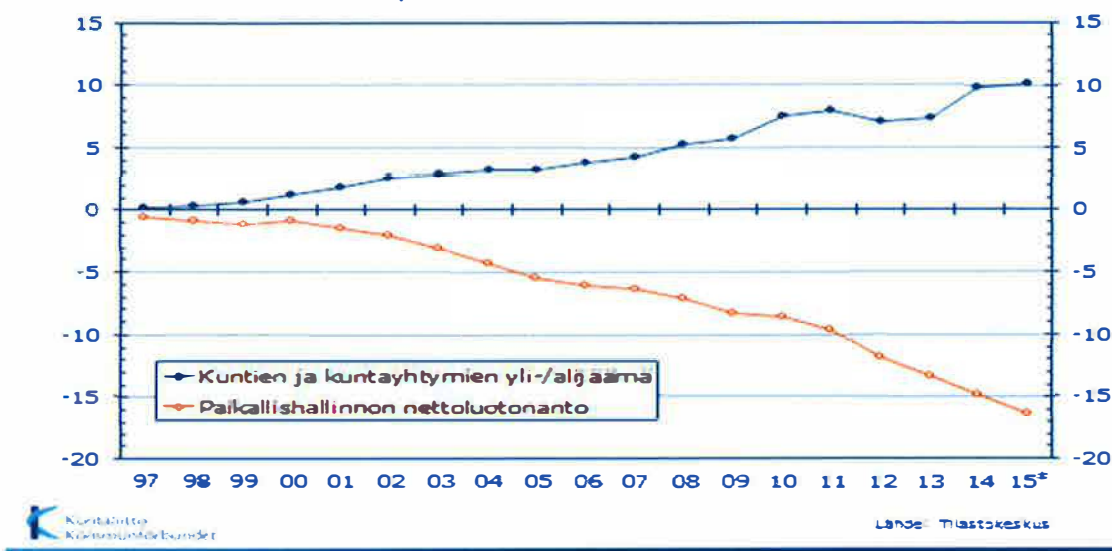
Kuntien ja kuntayhtymien talouden tilaa voidaan tarkastella pääasiassa kahden tilinpitojärjestelmän avulla. Kuntien kirjanpito sisältää muun muassa kunnan tai kuntayhtymän tuloslaskelman, rahoituslaskelman sekä taseen sekä niihin liittyvät tunnuslukutiedot. Kansantalouden tilinpito tarkastelee paikallishallinnon (eli kuntien ja kuntayhtymien) taloutta makrotalouden näkökulmasta.

Järjestelmät ovat vakiintuneet, vaikka niihin liittyy ongelmia. Erityisesti käsitettä alijäämä on sovellettu eri seurantajärjestelmien yhteydessä tavalla, joka on ollut omiaan sekoittamaan niin julkisen talouden asiantuntijoita kuin poliittisia päättäjiä.

Käsitteellisesti paikallishallinnon alijäämä onkin virheellinen ilmaisu, koska sille ei löydy perustetta tilastomanuaaleista. Tästä syystä kansantalouden tilinpitoon perustuvassa tilastoinnissa pitäisi pitäytyä termissä paikallishallinnon nettoluotonotto, kun kansantalouden tilinpidon mukaiset menot ovat tuloja suuremmat. Tämä koskee myös kestävyysvajelaskelmia.

Näiden tarkastelutapojen ero on kasvanut vuosi vuodelta ja on nyt jo runsaat 25 miljardia euroa. Esimerkiksi vuonna 2015 kuntatalous oli kirjanpidon termein noin 0,4 miljardia euroa ylijäämäinen mutta tilinpidon termein vastaavassa määrin ”alijäämäinen”.

Kuntien ja kuntayhtymien kertynyt yli-/alijäämä kuntien kirjanpidon mukaan sekä paikallishallinnon nettoluotonannon kertymä kansantalouden tilinpidon mukaan vuosina 1997-2015, mrd. €



Kuten kuviosta voidaan havaita, eri käsittein tapahtuva tarkastelu antaa hyvin erilaisen kuvan kuntien taloudesta ja siten myös kuntatalouden kestävydestä.

Johtopäätöksiä:

Kestävyysvajeen käsitteet ja laskentatavat tulisi päivittää niin, että Suomen julkisen talouden eri sektorien todellinen tilanne kuvattaisiin nykyistä tarkemmin.

Mitä ilmeisimmin julkisen talouden tasapainon kannalta keskeistä on turvapaikanhakijoiden/maahanmuuttajien työllistyminen. Jos työllistämisaste työkäisten osalta pysyy kantaväestöä alhaisempana, maahanmuutto ei paranna julkisen talouden tasapainoa, vaan heikentää sitä. Jos taas työllisyysaste on korkeampi, talouden tasapaino paranee.

Työvoiman määrän laskiessa talouden kasvupotentiaali heikkenee. erityisesti hoiva- ja hoitoalan työvoiman kysynnän kasvaessa ja työvoiman määrän supistuessa onnistunut maahanmuuttopolitiikka on suuri mahdollisuus.

Onnistunut kotouttaminen vaatii erityisen hyvää yhteistyötä valtion, kuntien ja muiden toimijoiden kesken nyt ja jatkossa. Tärkeätä myös on, että resurssien jako on toimijoiden kesken oikeudenmukainen. Kuntapaikkojen löytämiseksi ja kotouttamisen nopeammaksi käynnistymiseksi laskennallisia korvauksia tulisi pikaisesti korottaa.

SUOMEN KUNTALIITTO

Reijo Vuorento
apulaisjohtaja
kuntatalous

Tero Tyni
erityisasiantuntija
sosiaali ja terveys