

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain 21 ja 32 §:n muuttamisesta

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annettua lakia siten, että kunnan peruspalvelujen valtionosuusprosenttia alennettaisiin 1,50 prosenttiyksiköllä. Vuoden 2023 alusta valtionosuusprosentti olisi 22,09 prosenttia ja kuntien omarahoitusosuus olisi 77,91 prosenttia.

Ehdotetussa valtionosuusprosentin muutoksessa on otettu lisäyksenä huomioon 0,12 prosenttiyksikköä liittyen uusien ja laajenevien tehtävien toteuttamiseen siten, että valtionosuusprosentti on 100. Uusina ja laajenevina tehtävinä on otettu huomioon oppivelvollisuuden laajentaminen (1,0 miljoonaa euroa), varhaiskasvatuksen tuki (8,75 miljoonaa euroa), turvallinen opetukseen palaaminen opetuksesta epäämisen jälkeen (0,35 miljoonaa euroa), alueelliset opiskeluhoollon yhteistyöryhmät (0,27 miljoonaa euroa), kuntien opiskeluhoolltosuunnitelmat (0,06 miljoonaa euroa), sitouttava koulu yhteistyö (3,33 miljoonaa euroa), juomavesidirektiivin toimeenpano (1,28 miljoonaa euroa) sekä varhaiskasvatuksen tasa-arvo- ja yhdenvertaisuussuunnitelmat (0,38 miljoonaa euroa). Tehtävämuutosten yhteydessä otetaan huomioon siirto Valtiokonttorille kuntien automaattisen talousraportoinnin ylläpitokustannuksiin (0,15 miljoonaa euroa). Lisäksi on otettu huomioon yhteensä 0,33 prosenttiyksikköä liittyen työmarkkinatuen korjaukseen, valtionosuusjärjestelmän vuoden 2010 järjestelmämuutoksen tasaukseen ja maakuntaliittojen tehtäviin liittyvien valtionosuuden lisäysten muuttamisesta määräaikaista lisäyksistä pysyviksi lisäyksiksi.

Valtionosuusprosenttia laskisivat vuonna 2023 valtionosuusjärjestelmässä käyttöön otettavat uudet hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen, asukasmäärän kasvun ja syrjäisyyden lisäosat, joiden rahoitus toteutetaan valtionosuusjärjestelmän sisällä valtionosuusprosenttia pienentämällä (1,61 prosenttiyksikköä). Lisäksi osana hallituksen kehysriihessä päättämiä uudelleenkehennuksia kuntien valtionosuuksien tasoa alennettaisiin pysyvästi 33 miljoonalla eurolla (0,34 prosenttiyksikköä), johon sisältyy kuntien harkinnanvaraisen yhdistymisavustuksen pienentäminen 4,5 miljoonaa euroa ja vaikeassa taloudellisessa asemassa olevien kuntien harkinnanvaraisen yhdistymisavustuksen pienentäminen 4,5 miljoonaa euroa. Lisäksi kuntien digitalisaation edistämiseen ei osoiteta rahoitusta vuonna 2023, minkä johdosta valtionosuuteen kohdistuu 10 miljoonan euron määräaikaisten vähennysten vuonna 2023. Uudelleenkehennukset vähentävät peruspalvelujen valtionosuutta yhteensä 43 miljoonaa euroa vuonna 2023.

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi myös kunnan peruspalvelujen valtionosuuteen vuonna 2023 kohdistuvista määräaikaista vähennyksistä, joita olisivat pitkäaikaistyöttömien eläketuen menojen vähennys 0,18 euroa asukasta kohden (1 miljoonaa euroa) sekä edellä mainittu kuntien digitalisaation kannustinjärjestelmän päättämiseen liittyvä 10 miljoonan euron vähennys 1,81 euroa asukasta kohden. Valtionosuuteen ei enää tehtäisi määräaikaista vähennystä, joka koskee lääkäri- ja lääkintähelikopteritoiminnan rahoitusta eikä määräaikaista lisäystä, joka koskee kuntien velvollisuutta osallistua sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksen valmisteluun.

Esitys liittyy esitykseen valtion vuoden 2023 talousarvioksi ja on tarkoitettu käsiteltäväksi sen yhteydessä.

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan 1 päivänä tammikuuta 2023.

SISÄLLYS

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ.....	1
PERUSTELUT	4
1 Asian tausta ja valmistelu	4
1.1 Tausta	4
1.2 Valmistelu	4
2 Nykytila ja sen arviointi.....	4
2.1 Valtionosuudet, valtionosuusprosentti ja kustannustenjaon tarkistus sekä valtionosuuteen tehtävät vähennykset ja lisäykset	4
2.2 Valtionosuuteen kohdistuvat määräaikaikaiset vähennykset ja lisäykset vuonna 2022 ...	6
3 Ehdotukset ja niiden vaikutukset	7
3.1 Ehdotukset ja niiden perustelut	7
3.1.1 Valtionosuusprosentti.....	7
3.1.2 Valtionosuuteen kohdistuvat määräaikaikaiset vähennykset	8
3.2 Pääasialliset vaikutukset.....	8
3.2.1 Valtionosuusprosentti.....	8
3.2.2 Valtionosuuteen kohdistuvat vähennykset ja lisäykset	9
3.2.3 Peruspalvelujen valtionosuudet vuonna 2023	9
3.2.4 Kuntakohtaiset valtionosuudet vuonna 2023	10
4 Lakia alemman asteinen sääntely	13
5 Voimaantulo	14
6 Suhde muihin esityksiin.....	14
6.1 Esityksen riippuvuus muista esityksistä.....	14
6.2 Suhde talousarvioesitykseen	14
7 Suhde perustuslakiin ja säätämisjärjestys	14
LAKIEHDOTUS	17
Laki kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain 21 ja 32 §:n muuttamisesta	17
LIITE	18
RINNAKKAISTEKSTI.....	18
Laki kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain 21 ja 32 §:n muuttamisesta	18

PERUSTELUT

1 Asian tausta ja valmistelu

1.1 Tausta

Kunnan peruspalvelujen valtionosuutta koskeva sääntely on uudistettu sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen uudistuksen yhteydessä. Uusi laki kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta (618/2021) tulee voimaan 1.1.2023. Lailla kumottiin vuoden 2022 loppuun voimassa oleva laki kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta (1704/2009).

Uudistuksen yhteydessä sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen palvelujen järjestämisvastuu siirtyy kunnilta hyvinvointialueille, minkä johdosta peruspalvelujen valtionosuudesta siirretään rahoitusta 5,36 miljardia euroa hyvinvointialueiden rahoitukseen. Samalla valtionosuuden määräytymisperusteita muutetaan siten, että järjestelmä vastaa kunnille jäljelle jääviä tehtäviä ja niiden kustannusrakennetta. Uusina määräytymistekijöinä järjestelmään lisätään hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen lisäosa sekä asukasmäärän kasvun lisäosa. Lisäksi syrjäisyyden lisäosan laskentatapaa uudistetaan.

Kunnan peruspalvelujen valtionosuusprosentista sekä valtionosuuteen tehtävistä määräaikaista vähennyksistä ja lisäyksistä säädetään vuosittain muuttamalla kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annettua lakia. Tähän esitykseen sisältyvät ehdotukset valtionosuusprosentista sekä valtionosuuteen tehtävistä määräaikaista vähennyksistä ja lisäyksistä vuodelle 2023.

Kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain perusteella annetulla valtioneuvoston asetuksella säädetään vuosittain valtionosuuden laskennallisten kustannusten ja lisäosien perushinnoista. Uuden lain nojalla on tarkoitus antaa edellä mainittu valtioneuvoston asetus vuoden 2022 lopussa, kun eduskunta on hyväksynyt valtion vuoden 2023 talousarvion ja siihen liittyvät lakiesitykset.

1.2 Valmistelu

Esitys on valmisteltu virkатыönä valtiovarainministeriössä yhteistyössä opetus- ja kulttuuriministeriön ja sosiaali- ja terveysministeriön kanssa. Esityksestä on neuvoteltu Suomen Kuntaliiton kanssa. Esitys on käsitelty kuntatalouden ja –hallinnon neuvottelukunnassa.

2 Nykytila ja sen arviointi

2.1 Valtionosuudet, valtionosuusprosentti ja kustannustenjaon tarkistus sekä valtionosuuteen tehtävät vähennykset ja lisäykset

Vuoden 2023 alussa voimaan tuleva uusi kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annettu laki vastaa asiallisesti pääosin vuoden 2022 loppuun voimassa olevaa kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annettua lakia, lukuun ottamatta sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen uudistuksen vuoksi muutettuja valtionosuustehtäviä ja rahoituksen määräytymistekijöitä.

Laissa säädetään kunnille käyttökustannuksiin myönnettävästä valtionosuudesta lain 1 §:n 1 momentissa lueteltuihin valtionosuustehtäviin.

Lain 5 §:n 1 momentin mukaan kunnan peruspalvelujen valtionosuuden laskemisen perusteina (valtionosuusperusteet) käytetään valtionosuustehtävien laskennallisia kustannuksia ja 13–17

§:ssä tarkoitettujen syrjäisyyden, työpaikkaomavaraisuuden, hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen, asukasmäärän kasvun ja saamelaisten kotiseutualueen kunnan lisäosien määräytymisperusteita.

Lain 6 §:n 1 momentin mukaan kunnan peruspalvelujen valtionosuuden laskennalliset kustannukset saadaan laskemalla yhteen tulot, jotka saadaan kertomalla ikäluokittaiset perushinnat asianomaisiin ikäluokkiin kuuluvien kunnan asukkaiden määrällä. Näin saatuun summaan lisätään kunnan työttömyysasteen, vieraskielisyyden, kaksikielisyyden, saaristoisuuden, asukastiheyden ja koulutustaustan perusteella määritellyt laskennalliset kustannukset.

Lain 5 §:n 2 momentin mukaan kunnalle myönnetään valtionosuutta 1 §:ssä tarkoitettujen valtionosuustehtävien järjestämisestä aiheutuviin kustannuksiin euromäärä, joka saadaan, kun 6–12 §:n mukaisesti määräytyvät laskennalliset kustannukset lasketaan yhteen ja saadusta summasta vähennetään 21 §:ssä tarkoitettu kunnan omarahoitusosuus. Näin saatuun euromäärään lisätään 13–17 §:ssä tarkoitettujen syrjäisyyden, työpaikkaomavaraisuuden, hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen, asukasmäärän kasvun sekä saamelaisten kotiseutualueen kunnan lisäosat.

Kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain 19 §:n mukaisesti valtioneuvoston asetuksella säädetään vuosittain seuraavaa varainhoitovuotta varten 6–12 §:ssä tarkoitettujen laskennallisten kustannusten perushinnat sekä lain 20 §:n mukaisesti 13–17 §:ssä tarkoitettujen lisäosien perushinnat. Laskennallisten kustannusten perushintaa säädettyä otetaan huomioon valtionosuustehtävien laajuuden ja laadun arvioidut muutokset, kustannustason arvioidut muutokset sekä valtion ja kuntien välisen kustannustenjaon tarkistamiseksi vuosittain tehtävät tarkistukset. Lisäosien perushintaa säädettyä otetaan huomioon kustannustason arvioidut muutokset.

Kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta ja kuntien omarahoitusosuudesta säädetään kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain 21 §:ssä vastaavalla tavalla kuin vuoden 2022 loppuun voimassa olevassa kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetussa laissa. Vuoden 2022 loppuun voimassa olevan lain 55 §:n 1 momentin mukaan kuntien valtionosuus laskennallisista kustannuksista on vuonna 2022 23,59 prosenttia (valtionosuusprosentti) ja kuntien omarahoitusosuus on 76,41 prosenttia. Vuoden 2023 alusta voimaan tulevan lain 21 §:n 2 momentin mukaan uusissa ja laajentuvissa valtionosuustehtävissä valtionosuus on 100 prosenttia uusien ja laajentuvien tehtävien laskennallisista kustannuksista, ellei valtionosuustehtäviin tehdä vastaavan suuruisia vähennyksiä. Säännös vastaa voimassa olevan lain 55 §:n 2 momentissa säädettyä.

Valtionosuusprosentti määrittelee valtion ja kuntien välistä kustannusten jakoa peruspalveluiden rahoituksessa koko maan tasolla. Omarahoitusosuus asukasta kohden on kaikissa kunnissa yhtä suuri. Kunnan omarahoitusosuus asukasta kohden saadaan vähentämällä kaikkien kuntien 6–12 §:n mukaisten laskennallisten kustannusten yhteismäärästä valtionosuusprosentin mukaisesti laskettu osuus ja jakamalla näin saatu euromäärä maan asukasmäärällä. Kunnan omarahoitusosuus lasketaan kertomalla asukasta kohden määritelty omarahoitusosuus kunnan asukasmäärällä.

Lain 22 §:ssä säädetään tehtävämuutosten ja kustannustason muutoksen huomioon ottamisesta. Valtionosuustehtävien laajuuden tai laadun muutos otetaan huomioon, jos se aiheutuu asianomaisesta valtionosuustehtävää koskevasta laista tai asetuksesta, lakiin tai asetukseen perustuvasta valtion viranomaisen määräyksestä tai valtion talousarviosta. Kustannustason muutos määräytyy valtioneuvoston asetuksella tarkemmin säädettyä peruspalveluiden hintaindeksiin mukaisesti.

Valtion ja kuntien välisessä kustannustenjaon tarkistuksessa tarkistetaan lain 23 §:n 1 momentin mukaisesti toteutuneiden kustannusten mukaisiksi laskennalliset kustannukset, perushinnat ja

rahoitus sekä 21 §:ssä tarkoitettu valtionosuusprosentti. Pykälän 2 momentin mukaan kustannustenjaon tarkistuksessa valtion ja kuntien välillä tarkistetaan valtakunnallisesti yhtenä kokonaisuutena 6—12 §:ssä tarkoitettujen laskennallisten kustannusten perusteena olevat perushinnat. Lisäksi tarkistetaan momentissa säädetyiltä osin opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetun lain (1705/2009) 11 ja 29 §:n mukainen rahoitus. Pykälän 3 momentin mukaan valtio osallistuu laskennallisiin kustannuksiin 21 §:ssä säädetyllä prosenttiosuudella. Valtionosuusprosentissa otetaan huomioon edellä tarkoitettu opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetun lain mukainen rahoitus.

Pykälän 4 momentin mukaan perushinnat ja rahoitus määrätään sekä valtionosuusprosentti säädetään varainhoitovuosittain. Myös kustannustenjaon tarkistus suoritetaan vuosittain. Lain siirtymäsäännösten (59 §) mukaan kustannustenjaon tarkistus tehdään kuitenkin lain voimaantulon jälkeen ensimmäisen kerran vasta varainhoitovuodelle 2025. Tämä johtuu siitä, että kuntien kustannuspohja muuttuu sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen uudistuksen vuoksi. Vuosina 2023 ja 2024 tarkistettavana olevien vuosien 2021 ja 2022 tietoihin perustuva kustannuspohja sisältää vielä kuntien sote- ja pelastustoimen tehtävät, eikä se ole verrattavissa uudistuksen jälkeisiin kuntien tehtäviin ja niistä aiheutuviin kustannuksiin.

Lain 25 §:n 1 momentin mukaan kustannustenjaon tarkistuksessa käytetään Valtiokonttorin keräämiä tietoja kuntien taloudesta sekä Opetushallituksen keräämiä tietoja esi- ja perusopetuksen kustannuksista. Pykälän 2 momentin mukaan kustannustenjaon tarkistuksessa käytetään varainhoitovuotta edeltävää vuotta edeltäneen vuoden tietoja toteutuneista kustannuksista. Vuoden 2025 kustannustenjaon tarkistuksessa käytetään siten tietoja vuoden 2023 toteutuneista kustannuksista. Pykälän 2 momenttia on muutettu kesällä 2022 vahvistetulla lailla kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain muuttamisesta (L 701/2022) siten, että jos joltakin osin ei ole käytettävissä varainhoitovuotta edeltänyttä vuotta edeltäneen vuoden tietoja, käytetään tältä osin viimeisimpiä mainittua ajankohtaa edeltäviä tietoja. Muutos johtuu siitä, että kaikkia edellä mainittuja Opetushallituksen keräämiä tietoja esi- ja perusopetuksen kustannuksista ei ole saatavissa kahden vuoden viiveellä, vaan eräiltä osin voidaan joutua turvautumaan varainhoitovuotta edeltäneen kolmannen vuoden tietoihin.

Lain 5 luvussa säädetään valtionosuuteen tehtävistä lisäyksistä ja siitä tehtävistä vähennyksistä. Näitä vähennyksiä ovat harkinnanvaraiset valtionosuuden korotukset (27 §) ja yksityisen perusopetuksen järjestäjälle toiminnan aloittamisen johdosta maksettavan rahoituksen vähentäminen (28 §), joiden yhteismäärää vastaava euromäärä vähennetään kaikilta kunnilta valtionosuuksista asukasta kohden yhtä suurena eränä. Lain 29 §:ssä säädetään kunnan peruspalvelujen valtionosuuden vähentämisestä kuntaan maksetun perustoimeentulotuen määrän perusteella. Lain 5 luvussa säädetään myös hyvinvointialueiden perustamisen ja tehtävien järjestämisvastuun siirrostä vuonna 2023 aiheutuvien taloudellisten vaikutusten rajoittamisesta (30 §) ja edellä mainittuun uudistukseen liittyvästä valtionosuusjärjestelmämuutoksen tasauksesta (31 §). Lisäksi lain 32 §:ssä säädetään vuosittain määräaikaisista kuntien valtionosuuteen kohdistuvista vähennyksistä ja lisäyksistä.

Lain 6 luvussa säädetään veroperustemuutoksista johtuvien verotulomenetysten korvauksesta, joka maksetaan kunnille valtionosuuden yhteydessä erilliseltä momentilta (28.90.35).

2.2 Valtionosuuteen kohdistuvat määräaikaiset vähennykset ja lisäykset vuonna 2022

Vuoden 2023 alusta voimaan tulevan kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain 32 §:ssä säädetään määräaikaisista kuntien valtionosuuteen kohdistuvista vähennyksistä ja lisäyksistä. Niistä on tarkoitus säätää vuosittain valtion talousarvioesitykseen liittyen.

Vuoden 2022 loppuun voimassa olevassa kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetussa laissa (36 §) säädetään vuonna 2022 sovellettavista määräaikaista vähennyksistä ja lisäyksistä. Kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta vähennetään 1,27 euroa asukasta kohden pitkäaikaistyöttömien eläketuen menojen vähennyksestä johtuen, 4,10 euroa asukasta kohden lääkintä- ja lääkärihelikopteritoiminnan rahoittamiseksi ja 1,82 euroa asukasta kohden liittyen kuntien digitalisaation kannustinjärjestelmän toteuttamiseen. Lisäksi vuonna 2022 kunnan peruspalvelujen valtionosuuteen lisätään 0,36 euroa asukasta kohden liittyen kuntien velvollisuuteen osallistua sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksen valmisteluun.

Valtionosuuteen kohdistuu vuonna 2022 lisäksi eräitä muita vähennyksiä ja lisäyksiä, kuten kuntien perustoimeentulotuen rahoitusosuuden perusteella tehtävä vähennys (-357 miljoonaa euroa), verotulotasauksen muutoksen neutralisoinnin johdosta tehtävä vähennys (-106 miljoonaa euroa), siirrot momentille 28.90.31 vaikeassa taloudellisessa asemassa olevien kuntien harkinnanvaraiseen yhdistymisavustukseen (-10 miljoonaa euroa) ja kuntien harkinnanvaraiseen yhdistymisavustukseen (-10 miljoonaa euroa) sekä työmarkkinatukeen liittyvä korjauserä (29,5 miljoonaa euroa).

3 Ehdotukset ja niiden vaikutukset

3.1 Ehdotukset ja niiden perustelut

3.1.1 Valtionosuusprosentti

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain 21 §:n 1 momenttia siten, että kuntien peruspalvelujen valtionosuusprosentti vuodelle 2023 olisi 22,09 prosenttia. Valtionosuusprosentti laskisi 1,50 prosenttiyksiköllä vuodesta 2022, jolloin se oli 23,59 prosenttia. Vastaavasti kuntien omarahoitusosuus vuonna 2023 olisi 77,91 prosenttia valtionosuustehtävien laskennallisista kustannuksista (1 359,98 euroa asukasta kohden).

Valtionosuusprosentin muutoksessa on otettu lisäyksenä huomioon 0,12 prosenttiyksikköä liittyen uusien ja laajenevien tehtävien toteuttamiseen siten, että valtionosuus on 100 prosenttia. Kunnille säädettävät uudet ja laajenevat tehtävät lisäävät valtionosuutta yhteensä noin 15 miljoonalla eurolla vuonna 2023. Valtionosuuden mitoitukseseen vuonna 2023 vaikuttavat seuraavat tehtävämuutokset: oppivelvollisuuden laajentaminen (1,0 miljoonaa euroa), varhaiskasvatuksen tuki (8,75 miljoonaa euroa), turvallinen opetukseen palaaminen opetuksesta epäamisen jälkeen (350 000 euroa), alueelliset opiskeluhuollon yhteistyöryhmät (270 000 euroa), kuntien opiskeluhoitosuunnitelmat (60 000 euroa), sitouttava kouluyhteistyö (3,33 miljoonaa euroa), juomavesidirektiivin toimeenpano (1,28 miljoonaa euroa) sekä varhaiskasvatuksen tasa-arvo- ja yhdenvertaisuussuunnitelmat (376 000 euroa). Edelleen tehdään kuntien automaattisen talousraportoinnin ylläpitokustannuksiin liittyvä vähennys (-150 000 euroa).

Lisäksi on otettu huomioon yhteensä 0,33 prosenttiyksikköä liittyen työmarkkinatuen korjauserään, valtionosuusjärjestelmän vuoden 2010 järjestelmämuutoksen tasaukseen ja maakuntaliitosten tehtäviin liittyvien valtionosuuden lisäysten muuttamisesta määräaikaista lisäyksistä pysyviksi lisäyksiksi.

Valtionosuuden mitoituksessa on otettu vähennyksenä huomioon 1,08 prosenttiyksikköä liittyen uuden hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen lisäosan rahoitukseen, 0,31 prosenttiyksikköä liittyen uuden asukasmäärän kasvun lisäosan rahoitukseen ja 0,22 prosenttiyksikköä liittyen uuden syrjäisyyden lisäosan rahoitukseen. Lisäksi on otettu huomioon 0,34 prosenttiyksikköä liittyen valtionosuuteen tehtäviin pysyviin vähennyksiin, jotka ovat osana vuosien 2023–2026 julkisen talouden suunnitelman mukaisia 370 miljoonan euron uudelleen kohdennuksia. Kuntien

valtionosuuksien tasoa alennetaan pysyvästi 33 miljoonaa euroa, johon sisältyy kuntien harkinnanvaraisen yhdistymisavustuksen pienentäminen 4,5 miljoonaa euroa ja vaikeassa taloudellisessa asemassa olevien kuntien harkinnanvaraisen yhdistymisavustuksen pienentäminen 4,5 miljoonaa euroa. Lisäksi kuntien digitalisaation edistämiseen ei osoiteta rahoitusta vuonna 2023, minkä johdosta valtionosuuteen kohdistuu 10 miljoonan euron määräaikainen vähennys vuonna 2023. Uudelleenkehennukset vähentävät peruspalvelujen valtionosuutta yhteensä 43 miljoonaa euroa vuonna 2023.

3.1.2 Valtionosuuteen kohdistuvat määräaikaiset vähennykset

Esityksessä ehdotetaan lisäksi muutettavaksi kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain 32 § siten, että siinä säädetään vuonna 2023 kunnan peruspalvelujen valtionosuuteen kohdistuvista määräaikaisista vähennyksistä. Valtionosuuteen tehtäisiin voimassa olevaa lakia vastaava pitkäaikaistyöttömien eläketuen menojen vähennykseen (0,18 euroa asukasta kohden, yhteensä 1 miljoonaa euroa) ja edellä mainittuun kuntien digitalisaation kannustinjärjestelmän päättymiseen (1,81 euroa asukasta kohden, yhteensä 10 miljoonaa euroa) liittyvät määräaikaiset vähennykset.

Sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksen tullessa voimaan 1.1.2023 valtionosuudesta ei enää tehtäisi voimassa olevan lain mukaista lääkintä- ja lääkärihelikopteritoiminnan rahoittamiseen liittyvää määräaikaista vähennystä (vuonna 2022 yhteensä 22,6 miljoonaa euroa) eikä siihen lisättäisi korvausta liittyen kuntien velvollisuuteen osallistua sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksen valmisteluun (vuonna 2022 yhteensä 2 miljoonaa euroa.)

3.2 Pääasialliset vaikutukset

3.2.1 Valtionosuusprosentti

Kuntien peruspalvelujen valtionosuusprosentti laskisi 1,50 prosenttiyksiköllä 23,59 prosentista 22,09 prosenttiin vuonna 2023. Valtionosuusprosentin laskua selittää pääosin vuonna 2023 käyttöön otettavat uudet hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen, asukasmäärän kasvun ja syrjäisyyden lisäosat, joiden rahoitus toteutetaan valtionosuusjärjestelmän sisällä valtionosuusprosenttia pienentämällä. Lisäksi valtionosuusprosenttia laskee kuntien valtionosuuksien tason alentaminen pysyvästi 33 miljoonalla eurolla.

Valtionosuusprosenttia nostavat kunnille säädettävät uudet ja laajenevat tehtävät, jotka lisäävät valtionosuutta yhteensä noin 15 miljoonalla eurolla vuonna 2023, sekä eräiden määräaikaisten lisäysten muuttaminen pysyviksi lisäyksiksi.

Valtionosuusprosentin muutoksessa huomioitavat tekijät on esitetty taulukossa 1.

Taulukko 1. Valtionosuusprosenttiin vuonna vaikuttavat muutokset

Muutos	Positiivinen vaikutus, %-yks.	Negatiivinen vaikutus, %-yks.
Eräiden valtionosuuteen vaikuttaneiden määräaikaisten lisäysten muuttaminen pysyviksi lisäyksiksi	+0,33	
Kuntien uudet ja laajenevat tehtävät	+0,12	

Valtionosuusprosenttia nostavat muutokset yhteensä	+0,45	
Hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen lisäosan rahoitus		-1,08
Uudelleenkohdennukset (valtionosuuden pysyvät vähennykset)		-0,34
Asukasmäärän kasvun lisäosan rahoitus		-0,31
Uuden syrjäisyyden lisäosan rahoitus		-0,22
Valtionosuusprosenttia laskevat muutokset yhteensä		-1,95

3.2.2 Valtionosuuteen kohdistuvat vähennykset ja lisäykset

Ehdotetussa laissa säädettäisiin määräaikaista kuntien valtionosuuteen kohdistuvista vähennyksistä ja lisäyksistä vuonna 2023 edellä tarkemmin kuvatulla tavalla.

Valtionosuuteen kohdistuu vuonna 2023 lisäksi eräitä muita vähennyksiä, kuten kuntien perustoimeentulotuen rahoitusosuuden perusteella tehtävä vähennys (335 miljoonaa euroa), kuntien valtionosuuden harkinnanvaraiseen korottamiseen osoitettava 10 miljoonaa euroa sekä siirrot momentille 28.90.31 vaikeassa taloudellisessa asemassa olevien kuntien harkinnanvaraiseen yhdistymisavustukseen (5,5 miljoonaa euroa) ja kuntien harkinnanvaraiseen yhdistymisavustukseen (5,5 miljoonaa euroa).

Valtionosuuteen kohdistuvat vähennykset ja lisäykset olisivat vuonna 2023 yhteensä noin 505 miljoonaa euroa. Vähennykset ja lisäykset käyvät kootusti ilmi esityksestä valtion vuoden 2023 talousarvioksi (momentti 28.90.30).

3.2.3 Peruspalvelujen valtionosuudet vuonna 2023

Kunnan peruspalvelujen valtionosuus vuonna 2023 olisi yhteensä noin 2,7 miljardia euroa. Valtionosuuden taso on noin 5,2 miljardia euroa pienempi kuin vuonna 2022 varsinaisessa talousarviossa. Muutos johtuu vuonna 2023 voimaan tulevasta sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksesta, jonka yhteydessä peruspalvelujen valtionosuutta siirretään 5 361 132 000 euroa hyvinvointialueiden rahoitukseen. Samalla valtionosuuden määräytymisperusteita muutetaan siten, että järjestelmä vastaa kunnille jäljelle jääviä tehtäviä ja niiden kustannusrakennetta. Uusina määräytymistekijöinä järjestelmään lisätään hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen lisäosa sekä asukasmäärän kasvun lisäosa. Lisäksi syrjäisyyden lisäosan laskentatapaa uudistetaan.

Uudistuksen yhteydessä peruspalvelujen valtionosuudesta poistetaan lääkäri- ja lääkintähelikopteritoiminnan rahoitukseen liittyvä vähennys (22,6 miljoonaa euroa). Valtionosuuden tasoon vaikuttaa kasvattavasti myös perustoimeentulotuen kuntien maksuosuuden muutos (22,4 miljoonaa euroa).

Vuonna 2023 peruspalvelujen valtionosuuden indeksikorotus on 3,8 prosenttia ja siitä aiheutuva valtionosuuden lisäys 89 198 000 euroa.

Valtion ja kuntien välistä kustannustenjaon tarkistusta ei oteta huomioon vuonna 2023, sillä sote-uudistuksen yhteydessä peruspalvelujen valtionosuuslakiin säädetyn siirtymäsäännöksen (59 §) mukaan kustannustenjaon tarkistus tehdään seuraavan kerran vasta valtion vuoden 2025 talousarvion yhteydessä.

Erikseen kunnille maksettavat korvaukset verotuloperustemuutoksista aiheutuvista verotulojen menetyksistä (momentti 28.90.35) ovat vuonna 2023 noin 862 miljoonaa euroa. Momentin taso

on vuonna 2023 noin 1,8 miljardia euroa matalampi kuin vuoden 2022 varsinaisessa talousarviossa. Muutosta selittää vuonna 2023 voimaan tuleva sosiaali- ja terveydenhuollon uudistus, jonka yhteydessä noin 1,9 miljardia euroa kuntien verotulomenetysten korvauksia siirretään hyvinvointialueiden rahoitukseen.

3.2.4 Kuntakohtaiset valtionosuudet vuonna 2023

Merkittävimmit muutokset kuntien valtionosuuksissa vuonna 2023 johtuvat sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen uudistuksen voimaantulosta. Koska valtio ottaa uudistuksen myötä vastuun hyvinvointialueiden järjestämisvastuulle siirtyvien sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen rahoittamisesta, kunnilta siirtyvien tehtävien kustannuksia vastaava määrä kuntatalouden tuloja koko maan tasolla siirretään hyvinvointialueiden rahoitukseen kokonaisveroasteen nousun estämiseksi. Uudistuksen rahoitukseen liittyen kuntien tuloveroprosenttia leikataan vuonna 2023 12,64 prosenttiyksiköllä, yhteisöveron tuottoa kolmanneksella (11,25 prosenttiyksikköä) ja valtionosuuksia ja veroperustemuutoksista johtuvia verotulomenetysten korvauksia noin 70 prosenttia. Kustannusten ja tulojen siirto on koko maan tasolla kustannusneutraali. Sen sijaan kuntakohtaisesti siirtyvät kustannukset ja tulot voivat poiketa merkittävästi toisistaan. Kuntakohtaisia eroja rajoitetaan valtionosuusjärjestelmään sisältyvillä muutoksilla sekä tasauselementeillä.

Kuntakohtaisten muutosten rajoittamiseksi valtionosuusjärjestelmään on lisätty toistaiseksi pysyvä, uudistukseen liittyvien kustannusten ja -tulojen siirrosta johtuvan muutoksen rajoitin (30 §). Rajoittimessa ei huomioida valtionosuusjärjestelmän varsinaisia uusia kriteerimuutoksia, vaan pelkästään puhtaasti tehtävien siirrosta aiheutuvat taloudelliset muutokset. Toisin sanoen rajoitin määritetään niin kutsutulla poikkileikkaushetkellä, kun järjestämisvastuu siirtyy vuodenvaihteessa 2022–2023. Rajoittimen suuruus on symmetrisesti 60 prosenttia eli kunnan vastuulle jää sekä positiivisesta että negatiivisesta muutoksesta 40 prosenttia.

Muutosrajoittimen lisäksi suuria kuntakohtaisia muutoksia tasataan porrastetulla siirtymäkaudella sekä sen jälkeen toistaiseksi pysyvällä siirtymätasauksella (31 §). Tämän lisäksi verotuloihin perustuvaan valtionosuuden tasaukseen tehdyt muutokset (26 §) pienentävät omalta osaltaan suuria kuntakohtaisia muutoksia.

Uudistuksen voimaantulovuonna 2023 kunnan talouden tasapainotilan muutos rajataan nolnaan eli tasapaino (tasapainotilalla tarkoitetaan vuosikatetta poistojen jälkeen) pysyy uudistusta edeltävällä tasolla. Vuonna 2023 muutos on kuitenkin kaikille kunnille noin 4 euroa asukasta kohden laskettuna positiivinen, mikä johtuu siitä, että kuntien rahoitusosuus lääkärihelikopteritoiminnasta lakkaa. Siirtymätasauksen määrää alennetaan vuosittain siten, että muutos rajataan +/-15 euroon/asukas per vuosi. Viidentenä vuonna muutos on enintään +/-60 euroa/asukas, joka jää toistaiseksi pysyvänä voimaan. Näin uudistuksesta aiheutuva kunnan tasapainotilan muutos on pysyvästi enintään +/-60 euroa/asukas, mikä vastaa enimmillään n. +/-0,5 kunnallisveroprosenttiyksikön tuoton määrää syksyn 2022 laskelmien perusteella.

Kunnan taloudellisella tilanteella ennen uudistusta on keskeinen merkitys sen kannalta, että minkälaiset taloudelliset edellytykset kunnalla on jäljelle jäävien tehtävien hoitoon ja tuleviin investointeihin. Mikäli kunnan taloudellinen tilanne on heikko ennen uudistusta, niin se ei lähtökohtaisesti parane kuin enintään 60 euroa asukasta kohti uudistuksen myötä. Käytännössä ennen uudistusta muodostunut talouden tasapainotila pysyy myös uudistuksen jälkeen ilman kunnan omia tasapainottamistoimia. Lisäksi vaikka kasvavat sosiaali- ja terveydenhuoltomenojen kustannuspaineet poistuvat kuntien vastuulta, talouden tasapainottamiskeinot ovat osin nykyistä rajallisemmat. Uudistuksella ja siihen liittyvällä siirtymätasauksella ei siten muuteta merkittävästi kuntien uudistusta edeltävää tasapainotilannetta.

Uudistuksesta johtuen vuonna 2023 joillakin kunnilla valtionosuus on miinusmerkkinen. Tämä johtuu erityisesti sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksen myötä käyttöön otettavista suurista tasausmenettelyistä, joilla tasoitetaan kuntien talouteen kohdistuvia muutoksia (kustannusten ja tulojen siirron epäsuhta sekä tasapainotilan muutos). Olennaista on kuitenkin arvioida kunnan talouden muutosta kokonaisuutena. Tasapainotilan (vuosikate poistojen jälkeen) muutos rajataan uudistuksessa +/- 60 euroon asukasta kohti. Tähän muutokseen sisältyvät myös negatiiviset valtionosuudet. Negatiivinen valtionosuus tarkoittaa käytännössä sitä, että kunnalla jolla on pieni valtionosuus, hyvinvointialueelle siirtyneet sosiaali- ja terveydenhuollon nettokustannukset ovat olleet kunnan talouden kokoon nähden suhteessa suuremmat. Siirtyviin kustannuksiin suhteutettuna siirtyvien tulojen osuus on näissä kunnissa selvästi pienempi. Lähtökohtaisesti tämä helpottaa näiden kuntien talouden järjestämistä uudistuksen jälkeen, kun nykytilanteessa nopeimmin kasvava osuus kuntien kustannuksista siirtyy hyvinvointialueiden järjestämisvastuulle. Samalla nämä kunnat ovat kuitenkin aikaisempaa riippuvaisempia omista verotuloista. Jatkossa valtionosuudet muuttuvat normaalisti valtionosuusjärjestelmän perusteiden mukaisesti ja esimerkiksi vuosittain huomioitava kustannustason muutos kasvattaa yleensä valtionosuutta kaikissa kunnissa.

Taulukossa 2 kuvataan kuntia, joissa valtion talousarvioesityksen antamisajankohdan mukaisien tietojen perusteella peruspalveluiden valtionosuus on vuonna 2023 negatiivinen (yksi kunta) tai joissa valtionosuusjärjestelmään sisältyvät tasauselementit muuttavat peruspalvelujen valtionosuuden negatiiviseksi (kahdeksan kuntaa). Inkoon, Vimpelin ja Kaavin kunnilla peruspalvelujen valtionosuus ei ole negatiivinen, mutta kun otetaan kaikki valtionosuusmaksatukseen kohdentuvat erät huomioon, niiden kokonaismaksatus on negatiivinen (taulukko 3).

Negatiivisen peruspalvelujen valtionosuuden kunnat ovat hyvin erilaisia ja erikokoisia. Suurin selittävä tekijä valtionosuuden muutokselle ja negatiivisuudelle on sote-uudistus, jonka myötä valtionosuutta vähennetään 70 prosentin osuudella koko maan tasolla. Yksittäisten kuntien osalta vähennys voi olla tätäkin suurempi. Viimeksi mainittuun vaikuttaa myös valtionosuusjärjestelmään sisältyvät tasauserät, joilla tasataan siirtyvien tulojen ja kustannusten epäsuhtaa sekä kuntien tasapainotilanteen muutosta. Taulukosta 2 voidaan havaita näiden tasauserien vaikutus kunnan negatiiviseen valtionosuuteen.

Taulukko 2. Peruspalveluiden valtionosuus ja sote-uudistuksen tasauselementit vuonna 2023, 1000 euroa ja euroa asukasta kohden.

Kunta	Peruspalveluiden valtionosuus (pl. sote-elementit)	Sote järjestelmämuutoksen tasaus	Sote muutosrajoitin	Peruspalveluiden valtionosuus	Peruspalveluiden valtionosuus, €/asukas
Eurajoki	3 493	-4 473	-3 967	-4 947	-530
Hanko	1 063	-348	-1 544	-830	-104
Harjavalta	-173	-834	-871	-1 878	-277
Inkoo	2 144	264	282	2 690	503
Kaavi	1 214	-727	-474	13	5
Kaskinen	238	-539	-871	-1 172	-910
Kemi	6 521	-3 737	-6 112	-3 328	-167

Pertunmaa	304	-246	-452	-394	-240
Sodankylä	7 490	-3 633	-6 326	-2 470	-302
Tampere	12 141	-10 616	-42 932	-41 407	-170
Vimpeli	1 607	42	336	1 985	720

¹ Taulukko sisältää valtion talousarvioesityksen mukaiset tiedot. Tiedot päivittyvät vielä syksyn 2022 aikana.

Taulukossa 3 kuvataan valtionosuuden maksatukseen vaikuttavia eriä. Kunnille maksettavaan rahoituksen lopputulokseen vaikuttavat osaltaan myös kotikuntakorvaukset, jotka ovat kuntien välisiä, mutta joiden maksatus hoidetaan valtionosuuksien yhteydessä. Lisäksi kokonaisuuteen vaikuttavat veroperustemuutoksista johtuvien verotulomenetysten korvaukset, jotka maksetaan valtionosuuksien yhteydessä erilliseltä momentilta, mutta jotka ovat kuntien kirjanpidossa valtionosuuteen rinnastuva erä. Kuntien opetuksen ja kulttuurin tehtäviin maksetaan erikseen opetus- ja kulttuuritoimen valtionosuutta. Nämä kaikki yhdessä vaikuttavat kuntien rahoituksen kokonaisuuteen. Jos maksatus kokonaisuudessaan on negatiivinen, kunnalta peritään kuukausittaisina erinä kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain 46 §:n 4 momentin nojalla negatiivisen maksatuksen mukainen euromäärä.

Kuten taulukosta 3 voidaan havaita, negatiivinen maksatus johtuu kunnittain eri syistä. Selkeästi suurin syy on edellä mainitut peruspalvelujen valtionosuuden tasaukset, mutta lisäksi esimerkiksi opetus- ja kulttuuritoimen valtionosuus on pääosassa kuntia negatiivinen. Kotikuntakorvaukset eivät kuntien kirjanpidossa ole valtionosuutta, vaan sisältyvät toimintatuottoihin ja –menoihin, mutta ne vaikuttavat osaltaan valtionosuuden maksatukseen. Taulukon 3 perusteella kotikuntakorvaukset vaikuttavat ainakin osassa kuntia varsin paljon negatiiviseen maksatukseen. Verotulomenetysten korvausten osalta on huomattava, että ne eivät suoraan vahvista kunnan tulopohjaa vaan ovat kompensatioita kunnan kunnallisverotulojen pienentymisestä vastaa-

Kuten taulukosta 3 havaitaan, Tampereella ja Kemissä peruspalvelujen valtionosuus on negatiivinen, mutta kun otetaan kaikki maksatukseen vaikuttavat erät huomioon, näiden kuntien maksatus kääntyy positiiviseksi. Muutamissa kunnissa maksatuksen negatiivisuus, erityisesti asukasta kohti laskettuna, on sen sijaan varsin merkittävä. Taustalla on erityisesti se, että hyvinvointialueiden rahoitukseen siirtyä kunnan taloudesta enemmän kustannuksia kuin tuloja, mikä sinällään vahvistaa kunnan taloutta. Tasapainotilan saavuttaminen edellyttää tällöin kuitenkin sitä, että kunta on talousarviossaan ottanut huomioon negatiivisen valtionosuusmaksatuksen.

Taulukko 3. Valtionosuuden maksatukseen vaikuttavat erät, 1000 euroa ja euroa per asukas.

Kunta	Peruspalveluiden valtionosuus	Kotikuntakorvaus	Veromenetysten korvaukset	Maksatus, VM valtionosuus	OKM valtionosuus (2022 tieto)	Maksatus yhteensä	Maksatus yhteensä, €/as.
Eurajoki	-4 947	-126	1 780	-3 293	-915	-4 208	-451
Hanko	-830	-61	1 284	393	-483	-90	-11
Harjavalta	-1 878	-93	1 119	-852	-375	-1 226	-181
Inkoo	2 690	-2 580	906	1 016	-1 115	-99	-18

Kaavi	13	-887	644	-230	-578	-808	-291
Kaskinen	-1 172	-224	232	-1 165	-201	-1 366	-1 060
Kemi	-3 328	-288	3 289	-326	1 211	885	44
Pertunmaa	-394	-46	386	-54	-353	-407	-248
Sodankylä	-2 470	-169	1 572	-1 067	-1 098	-2 165	-264
Tampere	-41 407	-10 798	36 769	-15 436	72 472	57 035	234
Vimpeli	1 985	-2 673	556	-133	-757	-890	-323

¹ Taulukko sisältää valtion talousarvioesityksen mukaiset tiedot. Tiedot päivittyvät vielä syksyn 2022 aikana. Opetus- ja kulttuuritoimen valtionosuuden osalta on käytetty vuoden 2022 tietoa.

Valtiovarainministeriö seuraa jatkossa erityisesti negatiivisen valtionosuuden kuntien talouden tilannetta ja edellytyksiä selviytyä peruspalvelujen rahoituksesta sekä arvioi mahdollisia valtionosuuden perusteisiin tarvittavia muutoksia.

4 Lakia alemman asteinen sääntely

Valtioneuvoston asetus kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta on tarkoitus antaa kuluvan vuoden lopussa sen jälkeen, kun eduskunta on päättänyt valtion vuoden 2023 talousarviosta. Nykyinen valtioneuvoston asetus kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta (1446/2014) kumoutuu voimassa olevan lain voimassaolon päättyessä.

Asetusluonnos on esitetty eduskunnalle hyvinvointialueiden perustamista ja sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen järjestämisen uudistusta koskevan hallituksen esityksen (HE 241/2020 vp) liitteenä. Valtioneuvoston asetuksella on tarkoitus antaa tarkemmat säännökset valtionosuuslaissa säädettyjen asetuksenantovaltuuksien mukaisesti laskennallisten kustannusten ja lisäosien perushinnoista, syrjäisyysluvun määräytymisperusteista, hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen lisäosan määräytymisperusteista, kuntien peruspalvelujen hintaindeksistä, verotuloihin perustuvassa valtionosuuden tasauksessa huomioon otettavista verotuloista sekä kotikuntakorvausta koskevien tietojen toimittamisesta.

Asetus vastaisi sisällöltään edellä mainittua asetusluonnosta lukuun ottamatta sitä, että hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen kertoimen indikaattoreihin on valmisteltu otettavaksi huomioon uusi, kulttuurihyvinvointia koskeva indikaattori. Asetukseen valmisteltu muutos on esitetty eduskunnalle sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen rahoitusta koskevan lainsäädännön muuttamista koskevan hallituksen esityksen yhteydessä (HE 68/2022) ja ehdotus on tässä yhteydessä ollut myös lausunnoilla.

Valtiovarainministeriö selvittää parhaillaan yhteistyössä Suomen Kuntaliiton kanssa kuntien vuosina 2021 ja 2022 maksamia takautuvia palkkaharmonisointikustannuksia ja sitä, onko tarpeen vielä säätää tarkemmin, miltä osin niitä otetaan huomioon uudistuksen rahoitukseen liittyvissä laskelmissa ja niihin perustuvissa valtionosuuden muutosrajoittimissa. Tähän liittyen selvitetään sitä, onko asetuksessa mahdollisesti tarpeen säätää tarkemmin sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen uudistuksesta johtuvien kuntien kustannusten ja tulojen siirtoon liittyvissä laskelmissa huomioon otettavista tiedoista, kun laskelmat tarkistetaan kuntien vuoden 2022 tilinpäätöstietojen valmistumisen jälkeen. Asiaa koskeva asetuksenantovaltuus sisältyy

lain 57 §:n 8 momenttiin. Mahdolliset uudet säännökset koskisivat vuoden 2022 kuntien tilinpäätöstietojen perusteella tehtävää rahoituksen tarkistusta, joka otetaan huomioon kuntien valtionosuudessa vuosina 2024 ja 2025.

5 Voimaantulo

Ehdotetaan, että laki tulee voimaan 1.1.2023.

6 Suhde muihin esityksiin

6.1 Esityksen riippuvuus muista esityksistä

Hallitus antaa eduskunnalle esitykseen valtion vuoden 2023 talousarvioksi liittyvän esityksen laiksi perusopetuslain muuttamisesta (sitouttava kouluyhteisötyö), esityksen laiksi terveyden- suojelulain muuttamisesta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi (juomavesidirektiivin toimeenpano) sekä esityksen laiksi tasa-arvolain muuttamisesta ja esityksen laiksi yhdenvertaisuuslain muuttamisesta ja siihen liittyviksi laeiksi (tasa-arvo- ja yhdenvertaisuussuunnitelmat varhaiskasvatuksessa).

Esityksiin sisältyvät uudet ja laajentuvat valtionosuustehtävät on otettu huomioon ehdotetussa kunnan peruspalvelujen valtionosuusprosentissa. Valtionosuusprosenttia koskevan ehdotuksen hyväksyminen esitetyssä muodossaan edellyttää, että mainittuihin esityksiin sisältyvät lakiehdotukset hyväksytään.

6.2 Suhde talousarvioesitykseen

Esitys liittyy esitykseen valtion vuoden 2023 talousarvioksi ja on tarkoitettu käsiteltäväksi sen yhteydessä.

7 Suhde perustuslakiin ja säätämisjärjestys

Perustuslain 121 §:n 1—2 momentin mukaan Suomi jakaantuu kuntiin, joiden hallinnon tulee perustua kunnan asukkaiden itsehallintoon. Kuntien hallinnon yleisistä perusteista ja kunnille annettavista tehtävistä säädetään lailla. Pykälän 3 momentin mukaan kunnilla on verotusoikeus. Lailla säädetään verovelvollisuuden ja veron määräytymisen perusteista sekä verovelvollisen oikeusturvasta.

Perustuslakivaliokunta on kunnallista itsehallintoa koskevassa lausuntokäytännössään korostanut, että tehtävistä säädettäessä on huolehdittava rahoitusperiaatteen mukaisesti kuntien tosiasiallisista edellytyksistä suoriutua velvoitteistaan (PeVM 25/1994 vp, s. 3; PeVL 18/2001 vp, PeVL 30/2013 vp, s. 5/II, PeVL 12/2011 vp, s. 2/II, PeVL 41/2010 vp, s. 5/II). Valiokunta on katsonut, että kunnille osoitettavat rahoitustehtävät eivät itsehallinnon 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). Rahoitusperiaate sisältyy myös Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan 9 (2) artiklaan, jonka mukaan paikallisviranomaisen voimavarojen tulee olla riittävät suhteessa niihin velvoitteisiin, jotka niille on annettu perustuslaissa ja muissa laeissa (ks. PeVL 16/2014 vp, s. 2/II).

Valtionosuusjärjestelmän keskeisenä tarkoituksena on varmistaa, että kaikilla kunnilla on olosuhteista ja kuntien tulopohjan eroista huolimatta edellytykset selvittää erityisesti lakisääteisistä tehtävistään. Valtionosuusjärjestelmällä on alueellisen yhdenvertaisuuden edistämisen vuoksi

merkitystä myös perustuslain 6 §:n kannalta. Järjestelmän tehtävänä on tasoittaa kuntien välillä olevia peruspalveluiden kustannus- ja tarve-eroja ja siten lisätä elinkeino- ja väestörakenteeltaan erilaisten kuntien asukkaiden yhdenvertaista kohtelua ja heidän tosiasiallisia mahdollisuuksiaan saada perusoikeuksien toteutumisen kannalta välttämättömiä palveluja. Näin ollen valtionosuusjärjestelmän tarkastelu on keskeistä myös rahoitusperiaatteen toteutumisen kannalta (PeVL 16/2014 vp, s. 3/I, PeVL 34/2013 vp, s. 2/I, PeVL 29/2009 vp, s. 2/I).

Vaikka valtionosuusjärjestelmällä on keskeinen merkitys rahoitusperiaatteen toteutumisessa ja perusoikeuksiin liittyvien palvelujen turvaamisessa, lainsäätäjällä on kuitenkin katsottu olevan varsin laaja harkintavalta säädettyä muutoksista valtionosuusjärjestelmään. Näin on katsottu olevan silloinkin, kun muutokset vaikuttavat merkittävästi yksittäisten kuntien valtionosuuksiin (PeVL 40/2014 vp, s. 3/II ja PeVL 16/2014 vp, s. 4/I). Perustuslakivaliokunta on kuitenkin lausuntokäytännössään todennut myös, ettei muutoksista saa aiheutua alueellisen yhdenvertaisuuden vaarantumista (PeVL 16/2014 vp, s. 3-4 ja PeVL 12/2011 vp, s. 3). Toisaalta on myös todettu, että yhdenvertaisuusperiaatteesta ei voi johtua tiukkoja rajoja lainsäätäjän harkinnalle silloin, kun pyritään kulloisenkin yhteiskuntakehityksen vaatimaan sääntelyyn (esim. PeVL 40/2014 vp, s. 6/II). Perustuslakivaliokunta on myös pitänyt perusoikeuksien toteutumisen kannalta tärkeänä, että valtionosuuksia menettävien kuntien taloudellista sopeutumista lievennetään riittävän pitkällä ja objektiivisin perustein määräytyvällä siirtymäajalla tai muilla järjestelyillä (PeVL 16/2014 vp, s. 4/II).

Perustuslakivaliokunta on valtionosuusjärjestelmää koskevassa käytännössään katsonut, ettei perustuslain turvaaman rahoitusperiaatteen kannalta ole riittävää arvioida sen toteutumista koko kuntasektorin tasolla, koska asukkaiden itsehallinto on suojattu kussakin kunnassa. Vaikutuksia on siten tarkasteltava myös yksittäisten kuntien tilanteen kannalta (ks. esim. PeVL 40/2014 vp, s. 3, PeVL 16/2014 vp, s. 3 ja PeVL 41/2002 vp, s. 3/II). Valiokunta on myös edellyttänyt, että kuntien talouteen vaikuttavaa lainsäädäntöä toimeenpantaessa kiinnitetään vakavaa huomiota maan eri osissa olevien kuntien asukkaiden yhdenvertaiseen kohteluun ja heidän tosiasiallisiin mahdollisuuksiinsa saada perusoikeuksien toteutumisen kannalta välttämättömiä palveluja (ks. PeVL 17/2021 vp, s. 16, PeVL 67/2014 vp ja PeVL 37/2006 vp, s. 2—3).

Perustuslakivaliokunta painotti hyvinvointialueiden perustamista ja sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen järjestämisen uudistusta koskevasta lainsäädännöstä (HE 241/2020 vp) antamassaan lausunnossa (PeVL 17/2021 vp, s. 16), että rahoitusmallin vaikutuksia ja toimivuutta on tarkoin seurattava myös yksittäisten kuntien talouden kestävyys- ja suorituskyvyn kannalta sekä tarvittaessa ryhdyttävä tarvittaviin korjaustoimiin.

Sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen uudistuksen vaikutuksia kuntien valtionosuu-teen ja kuntakohtaisiin valtionosuuksiin vuonna 2023 on kuvattu edellä kohdassa 3.2.4. Esityksen antamisajankohtana käytettävissä olevien tietojen mukaan vuonna 2023 olisi arviolta kahdeksan kuntaa, joissa peruspalvelujen valtionosuus olisi negatiivinen.

Perustuslakivaliokunta on ottanut kantaa negatiivisen valtionosuuden tilanteeseen vuoden 2022 loppuun voimassa olevan kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain säätämisen yhteydessä (PeVL 29/2009 vp, s. 3). Vuonna 2010 arviolta vain yksi kunta joutui esityksen perustelujen mukaan maksamaan negatiivisen valtionosuuden valtiolle. Järjestely ei valiokunnan mielestä vaarantanut tällöin sillä tavoin kuntien mahdollisuutta päättää itsenäisesti omasta taloudestaan ja huolehtia lakisääteisistä perusoikeuksien turvaamiseen liittyvistä tehtävistään, että se muodostuisi perustuslain vastaiseksi. Negatiivisen valtionosuuden maksamiseen velvoittaminen soveltui valiokunnan mielestä kuitenkin yleisellä tasolla huonosti kuntien itsehallinnon perusperiaatteisiin samoin kuin kuntien ja valtion välisiin taloudellisiin suhteisiin (vrt. PeVL

29/1992 vp, s. 2/II). Valiokunta näki jatkossa olevan siksi syytä selvittää, voitaisiinko valtionosuusjärjestelmää kehittää niin, että negatiivisen valtionosuuden mahdollisuus suljetaan pois. Valiokunnan mukaan tällöin on kuitenkin otettava huomioon muun muassa kuntien palvelujen järjestämisessä tekemien omien valintojen (esimerkiksi niin sanottu opetustoimen ylläpitäjämalli) vaikutukset valtionosuuksiin siten, että valtionosuuksien laskentatapa muodostuu kuntien välillä oikeudenmukaiseksi ja vertailukelpoiseksi.

Edellä kohdassa 3.2.4 arvioidaan peruspalvelujen valtionosuuden lisäksi niitä muita tekijöitä, jotka vaikuttavat valtionosuusmaksatuksen lopputulokseen. Valtiovarainministeriö seuraa tarkoin vuoden 2023 alusta voimaan tulevan kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain vaikutuksia kuntien taloudelliseen tilanteeseen ja kuntien edellytyksiin selviytyä peruspalveluiden rahoituksesta sekä arvioi mahdollisia valtionosuuden perusteisiin jatkossa tarvittavia muutoksia.

Nyt kyseessä olevassa esityksessä on kyse valtionosuusprosenttiin ja määräaikaisiin vähennyksiin vuodelle 2023 tehtävistä muutoksista. Esityksessä ehdotetaan peruspalvelujen valtionosuusprosenttia alennettavan 1,50 prosenttiyksiköllä vuodelle 2023. Valtionosuusprosentin alentamisessa on huomioitu useita eri tekijöitä, kuten edellä on tarkemmin kuvattu. Valtionosuusprosentin laskua selittää pääosin tekninen, sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen uudistuksesta johtuva järjestelmän sisällä tehtävä muutos, jossa vuonna 2023 käyttöön otettavat uudet hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen, asukasmäärän kasvun ja syrjäisyyden lisäosat rahoitetaan valtionosuusjärjestelmän sisällä valtionosuusprosenttia pienentämällä. Tältä osin valtionosuus ei koko maan tasolla laske, vaan se jakautuu kuntien välillä eri tavalla uusien määräytymistekijöiden perusteella. Todellista laskua valtionosuusprosenttiin sen sijaan merkitsee vuosien 2023–2026 julkisen talouden suunnitelman mukainen 33 miljoonan euron valtionosuuden pysyvä vähennys.

Kuten edellä on todettu, lainsäätäjällä on vakiintuneesti katsottu olevan varsin laaja harkintavalta säädettäessä muutoksista valtionosuusjärjestelmään. Nyt kyseessä olevassa esityksessä esitettyjen muutosten ei hallituksen käsityksen mukaan voida katsoa vaarantavan sitä, että kunnilla on olosuhteista ja kuntien tulopohjan eroista huolimatta edellytykset selvittää erityisesti lakisääteisistä tehtävistään, eikä kuntien toimintaedellytyksiä heikennetä tavalla, joka vaarantaisi kuntien mahdollisuuksia päättää itsenäisesti taloudestaan ja siten myös omasta hallinnostaan.

Hallitus katsoo, että lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä. Koska sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen uudistuksen vaikutuksesta eräiden kuntien peruspalvelujen valtionosuuden on kuitenkin arvioitu olevan vuonna 2023 negatiivinen, ja esitys vaikuttaa osaltaan kuntien mahdollisuuteen vastata valtionosuustehtävien rahoituksesta, hallitus pitää suotavana, että perustuslakivaliokunta antaisi asiasta lausunnon.

Ponsi

Edellä esitetyn perusteella annetaan eduskunnan hyväksyttäväksi seuraava lakiehdotus:

Laki

kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain 21 ja 32 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain (618/2021) 21 §:n 1 momentti ja 32 § seuraavasti:

21 §

Valtionosuusprosentti ja kunnan omarahoitusosuus

Kunnan 6—12 §:ssä tarkoitetut laskennalliset kustannukset jakautuvat siten, että kuntien valtionosuus on 22,09 prosenttia (*valtionosuusprosentti*) ja kuntien omarahoitusosuus on 77,91 prosenttia.

32 §

Määräaikaiset kuntien valtionosuuteen kohdistuvat vähennykset ja lisäykset

Vuonna 2023 kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta vähennetään 0,18 euroa asukasta kohden pitkäaikaistyöttömien eläketuen menojen vähennyksestä johtuen.

Vuonna 2023 kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta vähennetään 1,81 euroa asukasta kohden liittyen kuntien digitalisaation kannustinjärjestelmän päättymiseen.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

Helsingissä 19.9.2022

Pääministeri

Sanna Marin

Kuntaministeri Sirpa Paatero

Laki

kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain 21 ja 32 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti muutetaan kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain (618/2021) 21 §:n 1 momentti ja 32 § seuraavasti:

Vahvistettu laki

Ehdotus

21 §

21 §

Valtionosuusprosentti ja kunnan omarahoitussuosuus

Valtionosuusprosentti ja kunnan omarahoitussuosuus

Kunnan 6—12 §:ssä tarkoitetut laskennalliset kustannukset jakautuvat siten, että kuntien valtionosuus on 24,87 prosenttia (*valtionosuusprosentti*) ja kuntien omarahoitussuosuus on 75,13 prosenttia.

Kunnan 6—12 §:ssä tarkoitetut laskennalliset kustannukset jakautuvat siten, että kuntien valtionosuus on 22,09 prosenttia (*valtionosuusprosentti*) ja kuntien omarahoitussuosuus on 77,91 prosenttia.

32 §

32 §

Määräaikaiset kuntien valtionosuuteen kohdistuvat vähennykset ja lisäykset

Määräaikaiset kuntien valtionosuuteen kohdistuvat vähennykset ja lisäykset

Vuonna 2023 kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta vähennetään 42,56 euroa asukasta kohden liittyen kilpailukykysovimuksen toteuttamisesta kunnille aiheutuviin säästöihin.

Vuonna 2023 kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta vähennetään 4,12 euroa asukasta kohden pitkäaikaistyöttömien eläketuen menojen vähennyksestä johtuen.

Vuonna 2023 kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta vähennetään 1,82 euroa asukasta kohden liittyen kuntien digitalisaation kannustinjärjestelmän toteuttamiseen.

Vuonna 2023 kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta vähennetään 0,18 euroa asukasta kohden pitkäaikaistyöttömien eläketuen menojen vähennyksestä johtuen.

Vuonna 2023 kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta vähennetään 1,81 euroa asukasta kohden liittyen kuntien digitalisaation kannustinjärjestelmän päättymiseen.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .