

HE 110/2024 vp

Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain ja kuntarakennelain 56 a §:n ja 59 §:n muuttamisesta

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan muutettaviksi kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annettua lakia ja kuntarakennelakia.

Esityksen mukaan kunnan peruspalvelujen valtionosuusprosenttia korotettaisiin 3,1 prosenttiyksiköllä. Valtionosuus olisi vuoden 2025 alusta 25,02 prosenttia ja kuntien omarahoitusosuus olisi 74,98 prosenttia.

Ehdotetussa valtionosuusprosentin muutoksessa on otettu lisäyksenä huomioon 4,67 prosenttiyksikköä liittyen työ- ja elinkeinopalveluiden järjestämisvastuun siirtymiseen valtiolta kunnille vuoden 2025 alussa sekä saman vuoden alusta voimaan tulevan kotoutumislain kokonaisuudistukseen liittyviin kotoutumistehtäviin. Lisäyksenä on otettu huomioon myös 0,04 prosenttiyksikköä liittyen valtionosuustehtävien muihin muutoksiin siten, että uusien ja laajenevien tehtävien valtionosuusprosentti on 100.

Valtionosuusprosentissa on huomioitu vähennyksenä sote-uudistuksen siirtolaskelmien tarkentuminen. Lopullisen laskelman mukaan jälkikäteistarkistuksen vaikutus valtionosuusprosenttiin on 4,60 prosenttiyksikköä vähentävä. Samalla valtionosuusprosentin muutoksessa on kuitenkin huomioitu lisäyksenä sote-uudistuksen valtionosuusvaikutuksia lieventävä valtionosuuden lisäys (2,54 prosenttiyksikköä). Valtionosuusprosentissa on huomioitu lisäyksenä myös valtion ja kuntien välinen kustannustenjaon tarkistus (0,68 prosenttiyksikköä) sekä vähennyksenä 0,23 prosenttiyksikköä liittyen pääministeri Petteri Orpon hallituksen hallitusohjelman mukaiseen peruspalvelujen valtionosuuden indeksikorotuksen 1 prosenttiyksikköä vastaavaan vähennykseen. Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi myös valtionosuuteen vuonna 2025 kohdistuvasta määräaikaaisesta 1,97 euron lisäyksestä asukasta kohden liittyen vuonna 2024 käyttämättä jääneiden kuntien yhdistymisavustusten palautukseen sekä määräaikaaisesta 4,07 euron vähennyksestä asukasta kohden liittyen hallituksen pyrkimykseen karsia kuntien tehtäviä ja velvoitteita sekä julkisen talouden menoja.

Kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annettuun lakiin tehtäisiin eräitä teknisiä muutoksia työvoimapalveluiden järjestämisvastuu siirtymiseen ja kuntien työttömyysetuuksien rahoitusvastuun laajenemiseen liittyen sekä kuntarakennelakiin täsmennys yhdistymisavustusten palautuksen maksamisen ajankohdasta.

Esitys liittyy valtion vuoden 2025 talousarvioesitykseen ja on tarkoitettu käsiteltäväksi sen yhteydessä.

Ehdotetut lait on tarkoitettu tulemaan voimaan 1.1.2025.

SISÄLLYS

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ	1
PERUSTELUT	3
1 Asian tausta ja valmistelu	3
1.1 Tausta	3
1.2 Valmistelu	3
2 Nykytila ja sen arviointi	3
2.1 Valtionosuudet, valtionosuusprosentti ja kustannustenjaon tarkistus	3
2.2 Valtionosuuteen kohdistuvat määräaikaikaiset vähennykset ja lisäykset vuonna 2025	6
2.3 TE-uudistuksen toimeenpano ja sen vaikutukset kuntien peruspalvelujen valtionosuudesta annettuun lakiin	6
3 Tavoitteet	7
4 Ehdotukset ja niiden vaikutukset	7
4.1 Ehdotukset ja niiden perustelut	7
4.1.1 Valtionosuusprosentti	7
4.1.2 Valtionosuuteen kohdistuvat määräaikaikaiset vähennykset ja lisäykset	8
4.1.3 Kustannustenjaon tarkistus vuosina 2025 ja 2026	9
4.1.4 Kunnan työttömyysetuuksien rahoitusvastuun laajentamisen korvauksen laskemiseksi tarvittavien tietojen toimittaminen	9
4.1.5 Valtionosuustehtävien muutosten ja valtionosuuden perusteiden laskentaan liittyvä yhteistoiminta sekä valtionosuutta koskeva neuvottelu	10
4.1.6 Yhdistymisavustusten palautus	10
4.2 Pääasialliset vaikutukset	10
4.2.1 Valtionosuusprosentti	10
4.2.2 Valtionosuuteen kohdistuvat vähennykset ja lisäykset	12
4.2.3 Peruspalvelujen valtionosuudet vuonna 2025	12
4.2.4 TE-uudistukseen liittyvät tekniset tarkennustarpeet	13
4.2.5 Yhdistymisavustusten palautus	13
5 Lausuntopalaute	13
6 Voimaantulo	14
7 Suhde talousarvioesitykseen	14
8 Suhde perustuslakiin ja säätämisjärjestys	14
LAKIEHDOTUS	17
Laki kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain muuttamisesta	17
Laki kuntarakennelain 56 a ja 59 §:n muuttamisesta	18
LIITE	20
RINNAKKAISTEKSTIT	20
Laki kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain muuttamisesta	20
Laki kuntarakennelain 56 a ja 59 §:n muuttamisesta	22

PERUSTELUT

1 Asian tausta ja valmistelu

1.1 Tausta

Kunnan peruspalvelujen valtionosuusprosentista sekä valtionosuuteen tehtävistä määräaikaaisista vähennyksistä ja lisäyksistä säädetään vuosittain muuttamalla kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annettua lakia (618/2021, jäljempänä *valtionosuuslaki*). Tähän esitykseen sisältyvät ehdotukset kunnan peruspalvelujen valtionosuusprosentista vuodelle 2025. Vuonna 2025 kunnan peruspalvelujen valtionosuuteen kohdistuisi myös erikseen säädettävä määräaikainen lisäys 1,97 euroa asukasta kohden liittyen vuonna 2024 käyttämättä jääneiden kuntien yhdistymisavustusten palautukseen. Valtionosuuden laskennallisten kustannusten ja lisäosien perushinnoista puolestaan säädetään vuosittain valtioneuvoston asetuksella.

Julkisten 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 ja työttömien määrä), joiden perusteella valtionosuutta kohdennetaan työvoimapalveluihin. Lisäksi TE-uudistuksen yhteydessä kuntien rahoitusvastuuta työttömyysetuuksista laajennettiin. Valtionosuuslakiin lisättiin säännös valtionosuuteen tehtävästä lisäyksestä, jolla rahoitusvastuun laajentuminen korvataan kunnille. Uudistuksen toimeenpanon yhteydessä on vielä havaittu eräitä teknisiä tarkennustarpeita valtionosuuslakiin.

1.2 Valmistelu

Esitys on valmisteltu valtiovarainministeriössä. Esitys on käsitelty kuntatalouden ja –hallinnon neuvottelukunnassa.

2 Nykytila ja sen arviointi

2.1 Valtionosuudet, valtionosuusprosentti ja kustannustenjaon tarkistus

Vuoden 2023 alussa tuli voimaan uusi kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annettu laki. Laki vastaa asiallisesti pääosin vuoden 2022 loppuun voimassa ollutta 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 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.

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.

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 annetun lain 21 §:ssä säädetään valtionosuusprosentista ja kunnan omarahoitusosuudesta. Pykälän 1 momentin mukaan kuntien valtionosuus laskennallisista kustannuksista on 21,92 prosenttia vuonna 2024 (valtionosuusprosentti) ja kuntien omarahoitusosuus on 78,08 prosenttia. Pykälän 2 momentin mukaan uusissa ja laajentuvissa valtionosuustehtävissä valtionosuus on 100 prosenttia uusien ja laajentuvien tehtävien laskennallisista kustannuksista, ellei valtionosuustehtäviin tehdä vastaavan suuruisia vähennyksiä.

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 säädettävän peruspalveluiden hintaindeksin 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 5 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 varainhoitovuodelle 2025, eli nyt tulevalle varainhoitovuodelle. Tämä johtuu siitä, että kuntien kustannuspohja muuttui sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen uudistuksen vuoksi ja kustannuspohja on ollut nykyisen kaltainen vasta vuodesta 2023 alkaen.

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 (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 siirrosta vuonna 2023 aiheutuvien taloudellisten vaikutusten rajoittamisesta (30 §) ja edellä mainittuun uudistukseen liittyvästä

valtionosuusjärjestelmämuutoksen tasauksesta (31 §) sekä kunnan työttömyysetuuksien rahoitusvastuun laajentamisen korvauksesta (31 a). Lisäksi lain 32 §:ssä säädetään vuosittain määräaikaista 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 määräaikaista vähennykset ja lisäykset vuonna 2025

Vuonna 2024 kuntien yhdistymisavustuksia jäi käyttämättä 10 997 000 euroa. Kuntarakennelain 56 a §:n ja 59 §:n mukaisesti käyttämättä jäänyt osa kuntien yhdistymisavustuksista palautetaan kunnille asukasta kohden yhtä suurena osuutena varainhoitovuotta seuraavan vuoden aikana.

Hallitus päätti kevään 2024 kehysriihen yhteydessä, että osana uusia sopeutustoimia kuntien tehtäviä ja velvoitteita vähennetään tai kuntien maksutuloja lisätään siten, että julkinen talous vahvistuu 100 milj. eurolla vuodesta 2025 lähtien. Tavoitteena oli, että toimenpiteet vahvistaisivat kuntataloutta 75 milj. eurolla ja valtiontaloutta 25 milj. eurolla. Päätosperäisiä toimenpiteitä tehdään 9,3 milj. eurolla vuonna 2025 ja arviolta 11,6 milj. eurolla vuonna 2026. Päätösten vaikutus kunnan peruspalvelujen valtionosuuksiin on noin 1,1 milj. euroa vuonna 2025. Osana kokonaisuutta kunnan peruspalvelujen valtionosuuteen kohdistetaan vuonna 2025 noin 22,7 miljoonan euron valtionosuuden vähennys, jolla varmistetaan kokonaisuuden valtiontaloutta vahvistavan vaikutuksen toteutuminen.

Siltä osin kuin tehtävien ja velvoitteiden karsiminen (ml. toisen asteen koulutuksen suunnitteluvetojen keventäminen) ei yllä hallituksen keväällä linjaamaan 100 milj. euron säästötavoitteeseen, peruspalvelujen valtionosuuteen kohdennetaan vähennys. Talousarvioesityksessä tämä vähennys on 22,7 miljoonaa euroa.

2.3 TE-uudistuksen toimeenpano ja sen vaikutukset kuntien peruspalvelujen valtionosuudesta annettuun lakiin

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 ja työttömien määrä), joiden perusteella valtionosuutta kohdennetaan työvoimapalveluihin. Lisäksi TE-uudistuksen yhteydessä kuntien rahoitusvastuuta työttömyysetuuksista laajennettiin. Valtionosuuslakiin lisättiin uusi 31 a § valtionosuuteen tehtävästä lisäyksestä, jolla rahoitusvastuun laajentuminen korvataan kunnille.

Edellä kuvatulla tavalla valtionosuuslain 23–25 §:ssä tarkoitettu kustannustenjaon tarkistus tehdään 59 §:n siirtymäsäännöksen mukaisesti uuden valtionosuuslain voimaantulon jälkeen ensimmäisen kerran varainhoitovuodelle 2025. Koska julkisten työvoimapalveluiden järjestämisvastuu siirtyy valtiolta kunnille vuoden 2025 alusta lukien, tulisi voimassa olevan

lainsäädännön mukaan myös työvoimapalveluiden järjestäminen huomioida kustannusten jaon tarkistuksessa. Vuosien 2023 ja 2024 kustannuksiin ei vielä näitä palveluja kuitenkaan sisälly.

Valtionosuuslain 31 a §:n 4 momentissa todetaan, että kansaneläkelaitos toimittaa työttömyysetuuksien rahoitusvastuun laajentamisen korvausten määrittämiseksi tarpeelliset tiedot työttömyysetuuksien maksatuksesta valtiovarainministeriölle. Kaikkia tarpeellisia tietoja ei kuitenkaan saada Kansaneläkelaitoksesta, vaan osin tietoja tarvitaan myös sosiaali- ja terveystieteiden ministeriöstä.

Valtionosuuslain 43 §:ssä on säädetty valtionosuustehtävien muutosten ja valtionosuuden perusteiden laskentaan liittyvästä yhteistoiminnasta ja 44 §:ssä valtionosuutta koskeva neuvottelusta. Lain 43 §:n mukaan valtiovarainministeriö valmistelee yhteistoiminnassa opetus- ja kulttuuriministeriön sekä tarvittaessa sosiaali- ja terveystieteiden ministeriön kanssa valtionosuustehtävien muutoksien vaikutukset valtionosuusperusteisiin ja valtionosuuden perusteiden laskennan valtion talousarvion valmistelua varten. Myös 44 §:n mukaisesti neuvotteluihin ministeriöistä osallistuu valtiovarainministeriön lisäksi opetus- ja kulttuuriministeriö. TE-uudistuksen myötä valtionosuustehtävät laajenevat kuitenkin myös työ- ja elinkeinoministeriön sektorille.

3 Tavoitteet

Esityksen tavoitteena on turvata kuntien edellytyksiä järjestää niiden vastuulla olevat lakisääteiset palvelut kuten varhaiskasvatus, esi- ja perusopetus. Esityksellä ehdotetuilla lakimuutoksilla ja valtionosuuden lisäyksellä myös varmistetaan TE-uudistuksen ja kotoutumislain kokonaisuudistuksen toimeenpano sekä lievennetään sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen uudistuksesta johtuvaa kuntien valtionosuusvähennyksestä aiheutuvan muutoksen suuruutta.

4 Ehdotukset ja niiden vaikutukset

4.1 Ehdotukset ja niiden perustelut

4.1.1 Valtionosuusprosentti

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain 21 §:n 1 momenttia siten, että kuntien peruspalvelujen valtionosuusprosentti vuodelle 2025 olisi 25,02 prosenttia. Valtionosuusprosentti nousisi 3,10 prosenttiyksiköllä vuodesta 2024, jolloin se oli 21,92 prosenttia. Vastaavasti kuntien omarahoitusosuus vuonna 2025 olisi 74,98 prosenttia valtionosuustehtävien laskennallisista kustannuksista (1 467,53 euroa asukasta kohden).

Työvoimapalveluiden sekä eräiden kotoutumispalveluiden järjestämisestä muodostuu kunnille uudet valtionosuustehtävät, joiden rahoitus kohdennetaan kunnille peruspalveluiden valtionosuuden kautta. Niin sanotussa TE-uudistuksessa työ- ja elinkeinopalveluiden järjestämisvastuu siirtyy vuoden 2025 alussa valtiolta kunnille. Samanaikaisesti TE-uudistuksen kanssa vuoden 2025 alussa voimaan tuleva kotoutumislain kokonaisuudistus lisää

kunnan vastuuta kotoutumisen edistämisessä. TE-uudistukseen ja kotoutumislain kokonaisuudistukseen liittyvät pysyvät valtionosuuden lisäykset ovat 4,67 prosenttiyksikköä ja 657 954 000 euroa. Uudistuksen yhteydessä kunnille siirtyy myös nykyistä laajempi vastuu työttömyysturvan rahoituksesta. Rahoituksen laajennus korvataan kunnille täysimääräisesti poikkileikkaustilanteessa valtionosuuteen tehtävällä lisäyksellä, josta säädetään valtionosuuslain 31 a §:ssä.

Edellä mainittujen lisäksi valtionosuusprosentin muutoksessa on otettu lisäyksenä huomioon 0,04 prosenttiyksikköä liittyen uusien ja laajenevien tehtävien toteuttamiseen siten, että valtionosuus on 100 prosenttia. Valtionosuuden mitoittamiseen vuonna 2025 vaikuttavat korottavasti seuraavat uudet ja laajenevat tehtävämuutokset: oppimisen ja koulunkäynnin tuen uudistus (noin 38,2 miljoonaa euroa), kolmen vuosiviikkotunnin lisääminen perusopetukseen (8,6 miljoonaa euroa), B1-kielen opetuksen lisääminen yhdellä vuosiviikkotunnilla (noin 5,8 miljoonaa euroa), maahanmuuttajaaitien aseman parantaminen kotoutumispalveluissa (noin 4,9 miljoonaa euroa), yksityisten opetuksen järjestäjien kotikuntakorvausten nostaminen 100 prosenttiin (noin 4,5 miljoonaa euroa) sekä ruotsinkielisen kotoutumiskoulutuksen lisääminen (noin 0,5 miljoonaa euroa). Lisäksi valtionosuuden tasossa on otettu huomioon tehtävien ja velvoitteiden vähennyksenä: työllisyysmäärärahojen alentamiseen palkkatuen käyttöä rajoittamalla (noin 37 miljoonaa euroa), kuntien työllistämismäärärahojen kumoaminen 57 vuotta täyttäneiden työttömien työnhakijoiden osalta (noin 18,7 miljoonaa euroa), pakolaishiirityksen laskusta johtuvan kotoutumiskoulutuksen väheneminen (noin 0,9 miljoonaa euroa), paikallisista varhaiskasvatussuunnitelmista luopuminen (noin 0,4 miljoonaa euroa), esi- ja perusopetuksen tuen asiakirjojen vähentäminen (noin 0,4 miljoonaa euroa), henkilöstön täydennyskoulutuksen raportointivelvoitteesta luopuminen varhaiskasvatuksessa (noin 0,1 miljoonaa euroa), määrärahoja koskevan raportointivelvoitteen keventäminen varhaiskasvatuksessa (noin 0,07 miljoonaa euroa) varhaiskasvatuksen toimipaikkakohtaisten yhdenvertaisuussuunnitelmien laatimisvelvoitteesta luopuminen (noin 0,04 miljoonaa euroa). Tehtävämuutoksista aiheutuvat valtionosuuden muutokset viedään valtionosuuden laskennalliseen kustannuspohjaan ja sen jälkeen tarvittaessa valtionosuusprosenttiin niin, että valtionosuus vastaa 100-prosenttisesti tehtävän aiheuttamaa kustannusta.

Valtionosuusprosentissa on huomioitu vähennyksenä sote-uudistuksen siirtolaskelmien tarkentuminen. Sote-laskelmien jälkikätestarkistuksesta aiheutui valtionosuuden lisäsiirto, joka tarkentui vuoden 2023 lopussa lopullisten verotietojen valmistuessa. Lopullisen laskelman mukaan jälkikätestarkistuksen vaikutus valtionosuusprosenttiin on 4,60 prosenttiyksikköä ja 501 miljoonaa euroa valtionosuuksia vähentävä. Samalla valtionosuusprosentin muutoksessa on kuitenkin huomioitu lisäyksenä sote-uudistuksen valtionosuusvaikutuksia lieventävä valtionosuuden lisäys (2,54 prosenttiyksikköä ja 277 miljoonaa euroa). Valtionosuusprosenttia nostaa myös kustannustenjaon tarkistus (0,68 prosenttiyksikköä ja 64,5 miljoonaa euroa).

Pääministeri Petteri Orpon hallituksen hallitusohjelman mukaan peruspalvelujen valtionosuuteen tehdään indeksikorotuksen yhtä prosenttiyksikköä vastaava vähennys vuosina 2024—2027. Tähän liittyen valtionosuusprosentin muutoksessa on otettu vähennyksenä huomioon 0,23 prosenttiyksikköä. Peruspalveluiden hintaindeksi ja siitä aiheutuva

valtionosuuden muutos siis määritettäisiin normaaliin tapaan ja hallitusohjelman mukainen valtionosuuden vähennys toteutettaisiin erikseen. Vähennys on luonteeltaan pysyvä, minkä vuoksi se ehdotetaan toteutettavan valtionosuusprosentin kautta.

4.1.2 Valtionosuuteen kohdistuvat määräaikaiset vähennykset ja lisäykset

Vuonna 2025 kunnan peruspalvelujen valtionosuuteen kohdistuisi erikseen säädettävä määräaikainen lisäys 1,97 euroa asukasta kohden liittyen vuonna 2024 käyttämättä jääneiden kuntien yhdistymisavustusten palautukseen.

Erikseen säädettävänä määräaikaisena vähennyksenä vuonna 2025 kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta vähennetään 4,07 euroa asukasta kohden liittyen hallituksen pyrkimykseen karsia kuntien tehtäviä ja velvoitteita sekä julkisen talouden menoja.

4.1.3 Kustannustenjaon tarkistus vuosina 2025 ja 2026

Valtionosuuslain 23-25 §:ssä säädetään kustannusten jaon tarkistuksesta. Valtion ja kuntien välisessä kustannustenjaon tarkistuksessa tarkistetaan laskennalliset kustannukset, perushinnat ja rahoitus toteutuneiden kustannusten mukaisiksi. Kustannustenjaon tarkistus perustuu varainhoitovuoden laskennallisten ja toteutuneiden kustannusten erotukseen, joka tarkistetaan sen varainhoitovuoden kustannustasoon, jolle tarkistus tehdään. Huomioon otettavista kustannuksista säädetään 24 §:ssä.

Lain siirtymäsäännösten (59 §) mukaan kustannustenjaon tarkistus tehdään lain voimaantulon jälkeen ensimmäisen kerran varainhoitovuodelle 2025, eli nyt tulevalle vuodelle. Koska julkisten työvoimapalveluiden järjestämisvastuu siirtyy valtiolta kunnille vuoden 2025 alusta lukien, tulisi voimassa olevan lainsäädännön mukaan myös työvoimapalveluiden järjestäminen huomioida kustannusten jaon tarkistuksessa. Vuosien 2023 ja 2024 kustannuksiin ei vielä näitä palveluja kuitenkaan sisälly. Tästä johtuen kustannusten jaon tarkistus vuosina 2025 ja 2026 ehdotetaan tehtäväksi niin, että tarkistus ei kohdennu työvoimapalveluiden rahoitusta kohdentaviin kriteereihin; 18-64 vuotiaiden kriteeriin ja laajaan työttömyyden kriteeriin. Nämä tulevat sisältymään kustannustenjaon tarkistukseen ensimmäisen kerran vuonna 2027, kun vuoden 2025 kustannustenjaon tarkistus tehdään. Edellä mainitusta poikkeuksesta kustannuksen jaon tarkistukseen vuosina 2025 ja 2026 ehdotetaan säädettävän valtionosuuslain 59 §:ssä, joka on kustannustenjaon tarkistusta koskeva siirtymäsäännös.

18-64 vuotiaiden kriteerin ja laajaan työttömyyden kriteerin lisäksi pieni osa (noin 7 prosenttia) työvoimapalveluiden rahoituksesta kohdennetaan vieraskielisyyden perusteella. Ehdotettua kustannustenjaon tarkistusta koskevaa poikkeusta ei kuitenkaan esitetä koskemaan vieraskielisyyskriteeriä. TE-uudistuksen vaikutus kriteerin perushintaan on noin +80 euroa eikä koko kriteerin perushintaa (noin 1887 €) ole siitä syystä perusteltua jättää tarkistuksen ulkopuolelle.

4.1.4 Kunnan työttömyysetuuksien rahoitusvastuun laajentamisen korvauksen laskemiseksi tarvittavien tietojen toimittaminen

Valtionosuuslain 31 a §:ssä säädetään työttömyysetuuksien rahoitusvastuun laajentamisen korvauksesta. Korvauksen tarkoituksena on korvata kunnille laajeneva rahoitusvastuu työttömyysetuksista poikkileikkaushetkessä vuoden 2023 toteumatietojen mukaisena. Korvaus on pysyvä eikä sitä tarkisteta jälkikäteen. Korvaukset määritetään vuonna 2023 maksettujen työttömyysetuuksien maksatuksesta työttömyyskassoille ja kansaneläkelaitokselle vuoden 2023 loppuun mennessä kertyneiden tietojen perusteella.

Valtionosuuslain 31 a §:n 4 momentissa todetaan, että kansaneläkelaitos toimittaa työttömyysetuuksien rahoitusvastuun laajentamisen korvausten määrittämiseksi tarpeelliset tiedot työttömyysetuuksien maksatuksesta valtiovarainministeriölle. Kaikkia tarpeellisia tietoja ei kuitenkaan saada Kansaneläkelaitoksesta, vaan osin tietoja tarvitaan myös sosiaali- ja terveysministeriöstä. Tästä johtuen pykälän sanamuotoa täsmennettäisiin tätä vastaavaksi. Lisäksi momentin ruotsinkieliseen versioon tehtäisiin tekninen sanamuodon täsmennys.

4.1.5 Valtionosuustehtävien muutosten ja valtionosuuden perusteiden laskentaan liittyvä yhteistoiminta sekä valtionosuutta koskeva neuvottelu

Valtionosuuslain 43 §:ssä on säädetty valtionosuustehtävien muutosten ja valtionosuuden perusteiden laskentaan liittyvästä yhteistoiminnasta ja 44 §:ssä valtionosuutta koskeva neuvottelusta. Koska TE-uudistuksen myötä valtionosuustehtävät laajenevat myös työ- ja elinkeinoministeriön sektorille, on tarpeen säätää myös työ- ja elinkeinoministeriön osallistumisesta edellä mainittuihin yhteistoimintaan ja neuvotteluihin. Tästä johtuen kumpaankin pykälään ehdotetaan muutosta, jonka mukaan yhteistoimintaan ja neuvotteluihin osallistuisivat valtiovarainministeriö sekä kunnan peruspalvelujen valtionosuustehtävistä vastaavat ministeriöt. Ehdotettu säännös olisi joustava esimerkiksi kuntien lakisääteisten tehtävien tai ministeriöiden vastuualueiden muuttuessa ja vastaa säädöstekniikaltaan hyvinvointialueiden rahoituksesta annetun lain (617/2021) 24 §:ää.

4.1.6 Yhdistymisavustusten palautus

Kuntarakennelain 56 a §:ssä säädetään harkinnanvaraisesta yhdistymisavustuksesta vaikeassa taloudellisessa asemassa olevan kunnan yhdistymiseen ja 59 §:ssä säädetään kuntarakennelain 41 §:n mukaisten yhdistymisavustusten rahoituksesta. Kummassakin pykälässä säädetään, että mikäli yhdistymisavustukseen varattua euromäärää ei kokonaisuudessaan käytetä varainhoitovuoden aikana, jäljelle jäänyt osa palautetaan kunnille asukasta kohden yhtä suurena osuutena varainhoitovuotta seuraavan vuoden aikana. Esille on kuitenkin noussut tarve palauttaa jäljelle jäänyt osa jo aikaisemmin. Tästä syystä ehdotetaan kumpaakin kohtaa täsmennettäväksi niin, että jäljelle jäänyt osa palautetaan kunnille viimeistään varainhoitovuotta seuraavan vuoden aikana. Tämä mahdollistaisi palautuksen maksamisen jo kuluvan varainhoitovuoden aikana.

4.2 Pääasialliset vaikutukset

4.2.1 Valtionosuusprosentti

Kuntien peruspalvelujen valtionosuusprosentti nousisi 3,1 prosenttiyksiköllä vuonna 2025. Valtionosuusprosentin nousu 25,02 prosenttiin 21,92 prosentista lisäisi valtionosuuksia vuodelle 2025 noin 478,2 miljoonaa euroa. Valtionosuusprosenttiin tehtävien muutosten vaikutus on kaikkiin kuntiin asukaskohtaisesti tasasuuruinen. Valtionosuusprosentin muutoksessa huomioitavat tekijät on esitetty taulukossa 1 ja kuvattu tarkemmin edellä.

Muutos	Vaikutus valtionosuusprosenttiin (%-yksikköä)	Vaikutus valtionosuuk- siin (1 000 euroa)
TE-uudistukseen liittyvät pysyvät valtionosuuden lisäykset	+4,67	657 954
Sote-uudistuksen valtionosuusvaikutuksia lieventävä pysyvä valtionosuuden lisäys	+2,54	277 000
Valtion ja kuntien välisen kustannustenjaon tarkistuksen vaikutus	+0,68	64 498
Valtionosuustehtävien muutokset	+0,04	4 930
Sote-uudistuksen johdosta valtionosuuteen tehtävät pysyvät vähennykset	-4,60	-501 156
Hallitusohjelman mukaisen indeksisäästön vaikutus	-0,23	-25 275
Muutokset yhteensä	+3,1	477 951

Edellä todetulla tavalla työvoimapalveluiden sekä eräiden kotoutumispalveluiden järjestämisestä muodostuu kunnille uudet valtionosuustehtävät, joiden rahoitus kohdennetaan kunnille peruspalveluiden valtionosuuden kautta. Näihin liittyvät pysyvät valtionosuuden lisäykset on tarkoitettu kattamaan kunnille siirtyvien uusien tehtävien kustannukset täysimääräisesti.

Kuntien tehtävämuutosten johdosta valtionosuusprosenttia korotetaan 0,04 prosenttiyksiköllä, koska uusissa ja laajenevissa tehtävissä valtionosuuden tulee olla 100 prosenttia. Vuonna 2025 tehtävämuutosten arvioidaan lisäävän kuntien menoja, eli niin kutsuttua valtionosuuksien kustannuspohjaa, yhteensä noin 4,9 miljoonalla eurolla. Huomioitavat uudet ja laajenevat tehtävät on esitetty edellä keskeisten ehdotusten yhteydessä.

Sote-laskelmien jälkikäteistarkistuksesta aiheutunut valtionosuuden lisäsiirto tarkentui vuoden 2023 lopussa lopullisten verotietojen valmistuessa. Kuten edellä on todettu, lopullisen laskelman mukaan jälkikäteistarkistuksen vaikutus valtionosuusprosenttiin on 4,60 prosenttiyksikköä ja 501 miljoonaa euroa valtionosuuksia vähentävä. Kyseessä ei ole uusi vähennys vaan vastaava on ollut voimassa jo vuonna 2024, mutta viedään nyt pysyväksi vähennyksenä valtionosuusprosenttiin.

Valtionosuusprosentin muutoksessa on huomioitu lisäyksenä sote-uudistuksen valtionosuusvaikutuksia lieventävä valtionosuuden lisäys (2,54 prosenttiyksikköä ja 277 miljoonaa euroa). Kyseessä on hallituksen päätösperäinen toimi, josta päätettiin sote-laskelmien jälkikäteistarkastuksen vaikutusten osoittauduttua ennakoitua suuremmiksi. Lisäys vahvistaa kuntataloutta.

Valtionosuusprosenttia nostaa myös kustannustenjaon tarkistus (0,68 prosenttiyksikköä ja 64,5 miljoonaa euroa). Kyseessä on lakisääteinen tarkistus, jolla varmistetaan, että laskennalliset kustannukset seuraavat kuntien valtionosuustehtävien tosiasiallisia kustannuksia, eikä sen varsinaisesti voida katsoa esimerkiksi vahvistavan kuntataloutta.

Valtionosuusprosentin alentaminen hallitusohjelman mukaisen, indeksikorotuksen yhtä prosenttiyksikköä vastaavan vähennyksen johdosta pienentää peruspalvelujen valtionosuutta noin 25,3 miljoonaa euroa vuonna 2025. Vähennys pienentää valtion menoja, mutta heikentää samalla kuntataloutta.

4.2.2 Valtionosuuteen kohdistuvat vähennykset ja lisäykset

Edellä kuvatulla tavalla vuonna 2025 kunnan peruspalvelujen valtionosuuteen kohdistuisi erikseen säädettävä määräaikainen lisäys 1,97 euroa asukasta kohden liittyen vuonna 2024 käyttämättä jääneiden kuntien yhdistymisavustusten palautukseen. Lisäyksen vaikutus on kaikkiin kuntiin asukaskohtaisesti tasasuuruinen ja se maksetaan muun valtionosuuden päälle. Kyseessä on valtionosuuden palautus vuoden 2024 käyttämättä jääneeltä osalta, eikä sen siten voida katsoa esimerkiksi vahvistavan kuntataloutta.

Edellä kuvattu valtionosuuteen vuonna 2025 kohdistuva määräaikainen 4,07 euron vähennys asukasta kohden liittyy hallituksen pyrkimykseen karsia kuntien tehtäviä ja velvoitteita sekä julkisen talouden menoja. Siltä osin kuin tehtävien ja velvoitteiden karsiminen ei yllä hallituksen keväällä linjaamaan 100 milj. euron säästötavoitteeseen, peruspalvelujen valtionosuuteen kohdennetaan vähennys. Tämä vähennys on yhteensä 22,7 miljoonan euroa.

Valtionosuuteen kohdistuu vuonna 2025 eräitä muita vähennyksiä ja lisäyksiä. Valtionosuuteen kohdistuvat lisäykset ja vähennykset olisivat vuonna 2025 yhteensä noin 506 miljoonaa euroa. Vähennykset käyvät kootusti ilmi esityksestä valtion vuoden 2025 talousarvioksi (momentti 28.90.30).

4.2.3 Peruspalvelujen valtionosuudet vuonna 2025

Vuonna 2025 peruspalvelujen valtionosuuden indeksikorotus olisi 3,4 prosenttia ja siitä aiheutuva valtionosuuden lisäys 85 934 000 euroa. Kuten edellä on todettu, peruspalveluiden hintaindeksi ja siitä aiheutuva valtionosuuden muutos vuodelle 2025 määritettäisiin normaaliin tapaan ja hallitusohjelman mukainen indeksikorotuksen yhtä prosenttiyksikköä vastaava valtionosuuden vähennys toteutettaisiin erikseen valtionosuusprosenttia alentamalla.

Edellä kuvatut muutokset huomioiden kokonaisuudessaan peruspalvelujen valtionosuudet olisivat vuonna 2025 yhteensä 3,37 miljardia euroa, mikä on noin 876 miljoonaa euroa

enemmän kuin vuoden 2024 varsinaisessa talousarviossa. Tämä käy kootusti ilmi esityksestä valtion vuoden 2025 talousarvioksi (momentti 28.90.30). Momentti sisältää myös valtionosuusmomentin kautta erikseen myönnettäviä valtionavustuksia enintään 3,2 miljoona euroa.

Erikseen kunnille maksettavat korvaukset verotuloperustemuutoksista aiheutuvista verotulojen menetyksistä (momentti 28.90.35) ovat 540,5 miljoonaa euroa vuonna 2025. Momentin taso on vuonna 2025 331,5 miljoonaa euroa matalampi kuin vuoden 2024 varsinaisessa talousarviossa. Korvausten pieneminen johtuu ennen kaikkea hallituksen keväällä 2024 tekemästä päätöksestä, jonka mukaan tulosta tehtävä ansiotulovähennys poistetaan ja sitä vastaavasti kasvatetaan ensisijaisesti valtion verosta tehtävää työtulovähennystä. Muutos kaventaa hallitusohjelman mukaisesti kuntien nimellisten ja efektiivisten veroprosenttien välistä eroa. Toimenpide lisää kuntien verotuloja 338 milj. eurolla, mutta toteutetaan voimaantulohetkellä kustannusneutraalisti siten, että kuntien verotulomenetysten korvauksia vähennetään kuntien verotulojen kasvua vastaavasti.

4.2.4 TE-uudistukseen liittyvät tekniset tarkennustarpeet

Kustannustenjaon tarkistukseen vuosina 2025 ja 2026 liittyvän poikkeuksen säätäminen ei vaikuttaisi kustannustenjaon tarkistuksen kokonaismäärään. Tarkistuksen kuntakohtainen kohdentuminen muuttuisi kuitenkin siitä syystä, että kaksi valtionosuuskriteeriä jätettäisiin tarkistuksen ulkopuolelle kahtena vuonna. Vaikutukset jäävät kuitenkin erittäin vähäisiksi, korkeintaan muutamaan euroon per asukas joko laskennallisia kustannuksia lisäävänä tai vähentävänä vaikutuksena.

Muutokset kunnan työttömyysetuuksien rahoitusvastuun laajentamisen korvauksen laskemiseksi tarvittavien tietojen toimittamiseen ja valtionosuustehtävien muutosten ja valtionosuuden perusteiden laskentaan liittyvään yhteistoimintaan sekä valtionosuutta koskevaan neuvotteluun liittyvät muutokset ovat teknisiä eikä niillä ole vaikutusta ministeriöiden tai muidenkaan viranomaisten tehtäviin ja vastuisiin. Esimerkiksi TE-uudistuksen myötä valtionosuustehtävien laajenemisesta myös työ- ja elinkeinoministeriön sektorille on säädetty muualla, eikä nyt ehdotettavalla muutoksella ole vaikutuksia tähän.

4.2.5 Yhdistymisavustusten palautus

Yhdistymisavustusten palautus kuluvana varainhoitovuonna vähentäisi hallinnollista työtä, kun avustukset pystyttäisiin palauttamaan kunnille nykyistä joustavammin.

5 Lausuntopalaute

TE-uudistuksesta johtuvien kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain tarkennustarpeita koskeva muistio lähetettiin lausunnolle 6.6.2024 ja lausuntoaika päättyi 5.8.2024. Lausuntopyyntö julkaistiin lausuntopalvelu.fi-palvelussa. Lausuntoja tuli yhteensä 31 kappaletta.

Yleisesti TE-uudistukseen ja siihen liittyviin muihin muutoksiin liittyen kunnat korostivat, että kuntien kustannukset tulee korvata täysimääräisesti. Kunnat olivat huolissaan ensinnäkin siitä, aiheuttaako esimerkiksi kotoutujiin liittyvä karkeampi tarkastelu, josta on tarkoitus säätää asetuksella, mahdollisesti vääristymiä ja pitivät tärkeänä, että se ei johda ainakaan alikompensatioon. Useat kunnat nostivat esille, että rahoitusta ei tulisi kytkeä yhteen tarkasteluvuoteen, sillä yhden vuoden poikkileikkaustarkastelu on alttiina satunnaisille vaihteluille, kuten suhdannevaihteluille tai äkillisille muutoksille työllisyystilanteissa. Useat kunnat huomauttivat, että kustannusten tarkasteluhetkenä vuonna 2023 työttömyystilanne on myös ollut nykyistä paremmalla tolalla. Tähän liittyen kunnan myös toivoivat, että TE-uudistuksen taloudellisia vaikutuksia tarkasteltaisi vielä jälkikäteen ja kompensatiota korjattaisiin tarvittaessa.

Teknisiä muutoksia kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain pykäliin 31 a, 43, 44 ja kustannusten jaon tarkistusta koskevaa siirtymäsäännöstä pykälään 59 pidettiin tarpeellisina.

6 Voimaantulo

Ehdotetaan, että laki tulee voimaan 1.1.2025.

7 Suhde talousarvioesitykseen

Esitys liittyy esitykseen valtion vuoden 2025 talousarvioksi ja on tarkoitettu käsiteltäväksi sen yhteydessä. Kuntien peruspalvelujen valtionosuusprosentin korottaminen lisäisi valtionosuuksia vuodelle 2025 (momentti 28.90.30).

8 Suhde perustuslakiin ja säättämisjärjestys

Suomen perustuslain (731/1999) 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). Vastaavanlainen määritelmä sisältyy myös Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan 9 artiklaan, jonka mukaan paikallisviranomaisten 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 säädettäessä 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 17/2021 vp, 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 67/2014 vp ja PeVL 37/2006 vp, s. 2—3).

Esityksessä ehdotetaan peruspalvelujen valtionosuusprosenttia nostettavan 3,10 prosenttiyksiköllä vuodelle 2025. Valtionosuusprosentin muutoksessa on huomioitu useita eri tekijöitä, kuten edellä on tarkemmin kuvattu. Merkittävä korottava tekijä on julkisten työvoimapalveluiden järjestämisvastuun siirtyminen valtiolta kunnille vuoden 2025 alusta lukien, jolloin niin sanottu TE-uudistus tulee voimaan. Kuten edellä on todettu, lainsäätäjällä on vakiintuneesti katsottu olevan varsin laaja harkintavalta säädettäessä muutoksista valtionosuusjärjestelmään. Esitetyn muutoksen 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 säätämisjärjestyksessä.

Ponsi

Edellä esitetyn perusteella annetaan eduskunnan hyväksyttäviksi seuraavat lakiehdotukset:

1.

Laki

kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain (618/2021) 21 §:n 1 momentti, 31 a §:n 4 momentti sekä 43 ja 44 §, sellaisina kuin niistä ovat 21 §:n 1 momentti laissa 1235/2023 ja 31 a §:n 4 momentti laissa 447/2024, sekä lisätään 32 §:ään, sellaisena kuin se on laissa 1235/2023, uusi 3 ja 4 momentti sekä 59 §:ään uusi 2 momentti seuraavasti:

21 §

Valtionosuusprosentti ja kunnan omarahoitusosuus

Kunnan 6—12 §:ssä tarkoitetut laskennalliset kustannukset jakautuvat siten, että kuntien valtionosuus on 25,02 prosenttia (*valtionosuusprosentti*) ja kuntien omarahoitusosuus on 74,98 prosenttia.

31 a §

Kunnan työttömyysetuuksien rahoitusvastuun laajentamisen korvaus

Tässä pykälässä tarkoitetut korvaukset määritetään vuonna 2023 maksettujen työttömyysetuuksien maksatuksesta työttömyyskassoille ja Kansaneläkelaitokselle vuoden 2023 loppuun mennessä kertyneiden tietojen perusteella. Korvaukset tarkistetaan vuoden 2024 tasolle rahoitusvastuun perusteena olevien työttömyysetuuksien indeksitarkistusta vastaavasti noudattaen, mitä kansaneläkeindeksistä annetussa laissa (456/2001) säädetään. Korvauksissa otetaan lisäksi huomioon vuoden 2024 aikana voimaan tulevat työttömyysturvan perusosan suuruuteen säädetyt muutokset. Kansaneläkelaitos ja sosiaali- ja terveysministeriö toimittavat korvausten määrittämiseksi tarpeelliset tiedot työttömyysetuuksien maksatuksesta valtiovarainministeriölle.

32 §

Määräaikaiset kuntien valtionosuuteen kohdistuvat vähennykset ja lisäykset

Vuonna 2025 kunnan peruspalvelujen valtionosuuteen lisätään 1,97 euroa asukasta kohden vuonna 2024 käyttämättä jääneitä kuntien yhdistymisavustusten palautuksia kuntarakennelain (1698/2009) 56 a §:n 5 momentin ja 59 §:n mukaisesti.

Vuonna 2025 kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta vähennetään 4,07 euroa asukasta kohden valtiontalouden säästötoimenpiteenä.

43 §

Valtionosuustehtävien muutosten ja valtionosuuden perusteiden laskentaan liittyvä yhteistoiminta

Valtiovarainministeriö valmistelee yhteistoiminnassa kunnan peruspalvelujen valtionosuustehtävistä vastaavien ministeriöiden kanssa tässä laissa tarkoitettujen valtionosuustehtävien muutoksien vaikutukset valtionosuusperusteisiin ja valtionosuuden perusteiden laskennan valtion talousarvion valmistelua varten.

44 §

Valtionosuutta koskeva neuvottelu

Valtiovarainministeriön on yhdessä kunnan peruspalvelujen valtionosuustehtävistä vastaavien ministeriöiden kanssa neuvoteltava valtion ja kuntien välistä kustannustenjakoa koskevista tarkistuksista Suomen Kuntaliitto ry:n kanssa.

Valtiovarainministeriön on neuvoteltava osana kuntalain (410/2015) 11 §:ssä tarkoitettua valtion ja kuntien neuvottelumenettelyä kunnan peruspalvelujen valtionosuustehtävistä vastaavien ministeriöiden kanssa sekä Suomen Kuntaliitto ry:n kanssa siitä, miten valtionosuustehtävien muutoksista aiheutuvat kustannukset kehittyvät, ja siitä, miten valtionosuustehtävien muutokset vaikuttavat valtionosuuksien ja -avustusten määräytymisperusteisiin ja kustannuksiin sekä myönnettäviin valtionosuuksiin ja -avustuksiin.

59 §

Kustannustenjaon tarkistusta koskeva siirtymäsäännös

Poiketen siitä, mitä 23 §:n 2 momentissa säädetään, varainhoitovuodelle 2025 ja 2026 tehtävässä tarkistuksessa ei tarkisteta 6 §:n 3 momentissa tarkoitettua 18—64-vuotiaiden ikäluokalle määrättyä perushintaa eikä 7 §:ssä tarkoitettua työttömien määrän perusteella määriteltä perushintaa.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

2.

Laki

kuntarakennelain 56 a ja 59 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan kuntarakennelain (1698/2009) 56 a §:n 5 momentti ja 59 §, sellaisina kuin ne ovat,
56 a §:n 5 momentti laissa 1120/2018 ja 59 § laissa 1070/2020, seuraavasti:

56 a §

*Harkinnanvarainen yhdistymisavustus vaikeassa taloudellisessa asemassa olevan kunnan
yhdistymiseen*

Harkinnanvaraisten yhdistymisavustusten yhteismäärää vastaava euromäärä vähennetään
kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain mukaisesta valtionosuudesta.
Valtionosuuden vähennys on kaikissa kunnissa asukasta kohden yhtä suuri. Jos
harkinnanvaraiseen yhdistymisavustukseen varattua euromäärää ei kokonaisuudessaan käytetä
varainhoitovuoden aikana, jäljelle jäänyt osa palautetaan kunnille asukasta kohden yhtä suurena
osuutena viimeistään varainhoitovuotta seuraavan vuoden aikana.

59 §

Yhdistymisavustusten rahoitus

Edellä 41 §:ssä tarkoitettujen yhdistymisavustusten yhteismäärää vastaava euromäärä
vähennetään kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain mukaisesta
valtionosuudesta. Valtionosuuden vähennys on kaikissa kunnissa asukasta kohden yhtä suuri.
Jos yhdistymisavustukseen varattua euromäärää ei kokonaisuudessaan käytetä
varainhoitovuoden aikana, jäljelle jäänyt osa palautetaan kunnille asukasta kohden yhtä suurena
osuutena viimeistään varainhoitovuotta seuraavan vuoden aikana.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

Helsingissä 23.9.2024

Pääministeri

Petteri Orpo

Kunta- ja alueministeri Anna-Kaisa Ikonen

1.

Laki

kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain (618/2021) 21 §:n 1 momentti, 31 a §:n 4 momentti, sekä 43 ja 44 §, sellaisina kuin niistä ovat 21 §:n 1 momentti laissa 1235/2023 ja 31 a §:n 4 momentti laissa 447/2024, sekä lisätään 32 §:ään, sellaisena kuin se on laissa 1235/2023, uusi 3 ja 4 momentti sekä 59 §:ään uusi 2 momentti seuraavasti:

Voimassa oleva laki

Ehdotus

21 §

21 §

*Valtionosuusprosentti ja kunnan
omarahoitusosuus*

*Valtionosuusprosentti ja kunnan
omarahoitusosuus*

Kunnan 6—12 §:ssä tarkoitetut laskennalliset kustannukset jakautuvat siten, että kuntien valtionosuus on 21,92 prosenttia (valtionosuusprosentti) ja kuntien omarahoitusosuus on 78,08 prosenttia.

Kunnan 6—12 §:ssä tarkoitetut laskennalliset kustannukset jakautuvat siten, että kuntien valtionosuus on 25,02 prosenttia (valtionosuusprosentti) ja kuntien omarahoitusosuus on 74,98 prosenttia.

31 a §

31 a §

*Kunnan työttömyysetuuksien rahoitusvastuun
laajentamisen korvaus*

*Kunnan työttömyysetuuksien rahoitusvastuun
laajentamisen korvaus*

Tässä pykälässä tarkoitetut korvaukset määritetään vuonna 2023 maksettujen työttömyysetuuksien maksatuksesta työttömyyskassoille ja Kansaneläkelaitokselle vuoden 2023 loppuun mennessä kertyneiden tietojen perusteella. Korvaukset tarkistetaan vuoden 2024 tasolle rahoitusvastuun perusteena olevien työttömyysetuuksien indeksitarkistusta vastaavasti noudattaen, mitä

Tässä pykälässä tarkoitetut korvaukset määritetään vuonna 2023 maksettujen työttömyysetuuksien maksatuksesta työttömyyskassoille ja Kansaneläkelaitokselle vuoden 2023 loppuun mennessä kertyneiden tietojen perusteella. Korvaukset tarkistetaan vuoden 2024 tasolle rahoitusvastuun perusteena olevien työttömyysetuuksien indeksitarkistusta vastaavasti noudattaen, mitä

Voimassa oleva laki

kansaneläkeindeksistä annetussa laissa (456/2001) säädetään. Korvauksissa otetaan lisäksi huomioon vuoden 2024 aikana voimaan tulevat työttömyysturvan perusosan suuruuteen säädetyt muutokset. Kansaneläkelaitos toimittaa korvausten määrittämiseksi tarpeelliset tiedot työttömyysetuuksien maksatuksesta valtiovarainministeriölle.

32 §

Määräaikaiset kuntien valtionosuuteen kohdistuvat vähennykset ja lisäykset

43 §

Valtionosuustehtävien muutosten ja valtionosuuden perusteiden laskentaan liittyvä yhteistoiminta

Valtiovarainministeriö valmistelee yhteistoiminnassa opetus- ja kulttuuriministeriön sekä tarvittaessa sosiaali- ja terveysministeriön kanssa tässä laissa tarkoitettujen valtionosuustehtävien muutoksien vaikutukset valtionosuusperusteisiin ja valtionosuuden perusteiden laskennan valtion talousarvion valmistelua varten.

44 §

Ehdotus

kansaneläkeindeksistä annetussa laissa (456/2001) säädetään. Korvauksissa otetaan lisäksi huomioon vuoden 2024 aikana voimaan tulevat työttömyysturvan perusosan suuruuteen säädetyt muutokset. Kansaneläkelaitos ja sosiaali- ja terveysministeriö toimittavat korvausten määrittämiseksi tarpeelliset tiedot työttömyysetuuksien maksatuksesta valtiovarainministeriölle.

32 §

Määräaikaiset kuntien valtionosuuteen kohdistuvat vähennykset ja lisäykset

Vuonna 2025 kunnan peruspalvelujen valtionosuuteen lisätään 1,97 euroa asukasta kohden vuonna 2024 käyttämättä jääneitä kuntien yhdistymisavustusten palautuksia kuntarakennelain (1698/2009) 56 a §:n 5 momentin ja 59 §:n mukaisesti.

Vuonna 2025 kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta vähennetään 4,07 euroa asukasta kohden valtiontalouden säästötoimenpiteenä.

43 §

Valtionosuustehtävien muutosten ja valtionosuuden perusteiden laskentaan liittyvä yhteistoiminta

Valtiovarainministeriö valmistelee yhteistoiminnassa kunnan peruspalvelujen valtionosuustehtävistä vastaavien ministeriöiden kanssa tässä laissa tarkoitettujen valtionosuustehtävien muutoksien vaikutukset valtionosuusperusteisiin ja valtionosuuden perusteiden laskennan valtion talousarvion valmistelua varten.

44 §

Valtionosuutta koskeva neuvottelu

Valtiovarainministeriön on yhdessä opetus- ja kulttuuriministeriön kanssa neuvoteltava valtion ja kuntien välistä kustannustenjakoa koskevasta tarkistuksista Suomen Kuntaliitto ry:n kanssa.

Valtiovarainministeriön on neuvoteltava osana kuntalain (410/2015) 11 §:ssä tarkoitettua valtion ja kuntien neuvottelumenettelyä opetus- ja kulttuuriministeriön sekä Suomen Kuntaliitto ry:n kanssa siitä, miten valtionosuustehtävien muutoksista aiheutuvat kustannukset kehittyvät, ja siitä, miten valtionosuustehtävien muutokset vaikuttavat valtionosuuksien ja -avustusten määräytymisperusteisiin ja kustannuksiin sekä myönnettäviin valtionosuuksiin ja -avustuksiin.

59 §

Kustannustenjaon tarkistusta koskeva siirtymäsäännös

Valtionosuutta koskeva neuvottelu

Valtiovarainministeriön on yhdessä *kunnan peruspalvelujen valtionosuustehtävistä vastaavien ministeriöiden* kanssa neuvoteltava valtion ja kuntien välistä kustannustenjakoa koskevasta tarkistuksista Suomen Kuntaliitto ry:n kanssa.

Valtiovarainministeriön on neuvoteltava osana kuntalain (410/2015) 11 §:ssä tarkoitettua valtion ja kuntien neuvottelumenettelyä *kunnan peruspalvelujen valtionosuustehtävistä vastaavien ministeriöiden* kanssa sekä Suomen Kuntaliitto ry:n kanssa siitä, miten valtionosuustehtävien muutoksista aiheutuvat kustannukset kehittyvät, ja siitä, miten valtionosuustehtävien muutokset vaikuttavat valtionosuuksien ja -avustusten määräytymisperusteisiin ja kustannuksiin sekä myönnettäviin valtionosuuksiin ja -avustuksiin.

59 §

Kustannustenjaon tarkistusta koskeva siirtymäsäännös

Poiketen siitä, mitä 23 §:n 2 momentissa säädetään, varainhoitovuodelle 2025 ja 2026 tehtävässä tarkistuksessa ei tarkisteta 6 §:n 3 momentissa tarkoitettua 18–64 –vuotiaiden ikäluokalle määrättyä perushintaa eikä 7 §:ssä tarkoitettua työttömien määrän perusteella määriteltä perushintaa.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20

Laki

kuntarakennelain 56 a ja 59 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan kuntarakennelain (1698/2009) 56 a §:n 5 momentti ja 59 §, sellaisina kuin ne ovat,
56 a §:n 5 momentti laissa 1120/2018 ja 59 § laissa 1070/2020 seuraavasti:

Voimassa oleva laki

Ehdotus

56 a §

56 a §

*Harkinnanvarainen yhdistymisavustus
vaikeassa taloudellisessa asemassa olevan
kunnan yhdistymiseen*

*Harkinnanvarainen yhdistymisavustus
vaikeassa taloudellisessa asemassa olevan
kunnan yhdistymiseen*

Harkinnanvaraisten yhdistymisavustusten yhteismäärää vastaava euromäärä vähennetään kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain mukaisesta valtionosuudesta. Valtionosuuden vähennys on kaikissa kunnissa asukasta kohden yhtä suuri. Jos harkinnanvaraiseen yhdistymisavustukseen varattua euromäärää ei kokonaisuudessaan käytetä varainhoitovuoden aikana, jäljelle jäänyt osa palautetaan kunnille asukasta kohden yhtä suurena osuutena varainhoitovuotta seuraavan vuoden aikana.

Harkinnanvaraisten yhdistymisavustusten yhteismäärää vastaava euromäärä vähennetään kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain mukaisesta valtionosuudesta. Valtionosuuden vähennys on kaikissa kunnissa asukasta kohden yhtä suuri. Jos harkinnanvaraiseen yhdistymisavustukseen varattua euromäärää ei kokonaisuudessaan käytetä varainhoitovuoden aikana, jäljelle jäänyt osa palautetaan kunnille asukasta kohden yhtä suurena osuutena viimeistään varainhoitovuotta seuraavan vuoden aikana.

59 §

59 §

Yhdistymisavustusten rahoitus

Yhdistymisavustusten rahoitus

Edellä 41 §:ssä tarkoitettujen yhdistymisavustusten yhteismäärää vastaava euromäärä vähennetään kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain mukaisesta valtionosuudesta. Valtionosuuden vähennys on kaikissa kunnissa asukasta kohden yhtä suuri. Jos yhdistymisavustukseen varattua euromäärää ei kokonaisuudessaan käytetä varainhoitovuoden aikana, jäljelle jäänyt osa palautetaan kunnille asukasta kohden yhtä suurena osuutena varainhoitovuotta seuraavan vuoden aikana.

Edellä 41 §:ssä tarkoitettujen yhdistymisavustusten yhteismäärää vastaava euromäärä vähennetään kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain mukaisesta valtionosuudesta. Valtionosuuden vähennys on kaikissa kunnissa asukasta kohden yhtä suuri. Jos yhdistymisavustukseen varattua euromäärää ei kokonaisuudessaan käytetä varainhoitovuoden aikana, jäljelle jäänyt osa palautetaan kunnille asukasta kohden yhtä suurena osuutena viimeistään varainhoitovuotta seuraavan vuoden aikana.

Voimassa oleva laki

Ehdotus

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20

.
