Hallintovaliokunta

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain muuttamisesta

JOHDANTO

Vireilletulo

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain muuttamisesta (HE 31/2019 vp): Asia on saapunut hallintovaliokuntaan mietinnön antamista varten. Asia on lisäksi lähetetty sivistysvaliokuntaan lausunnon antamista varten.

Lausunto

Asiasta on annettu seuraava lausunto:
- sivistysvaliokunta SiVL 4/2019 vp

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:
- hallitusneuvos Eeva Mäenpää, valtiovarainministeriö
- neuvotteleva virkamies Arto Salmela, valtiovarainministeriö
- talouspäällikkö Pasi Rentola, opetus- ja kulttuuriministeriö
- erityisasiantuntija Kirsi Kaikko, sosiaali- ja terveysministeriö
- kehittämispäällikkö Sanna Lehtonen, Suomen Kuntaliitto

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annettua lakia siten, että kunnan peruspalvelujen valtionosuusprosenttia korotettaisiin 0,09 prosenttiyksiköllä. Valtionosuus olisi vuoden 2020 alusta 25,46 prosenttia ja kuntien omarahoitusosuus olisi 74,54 prosenttia.

Valtionosuusprosentin muutoksessa esitetään otettavaksi huomioon lisäyksenä 0,10 prosenttiyksikköä liittyen uusien ja laajenevien tehtävien toteuttamiseen siten, että valtionosuusprosentti on 100. Valtionosuuden mitoituksessa on uusina tehtävinä otettu huomioon hallitusohjelman mukaisesti Vaasan keskussairaalan muutos laajan päivystyksen sairaalaksi (miljoona euroa), perheiden ja elämäntilanteiden moninaisuuden tukeminen (2 miljoonaa euroa), subjektiivisen varhaiskasvatusoikeuden laajentaminen (7,1 miljoonaa euroa) ja varhaiskasvatuksen ryhmäkokojen pienentä-

minen (6,7 miljoonaa euroa). Lisäksi valtionosuuprosentin muutokseen vaikuttaa lastensuojelun jälkihuollon laajennus (12 miljoonaa euroa) ja A1 -kielen opetuksen aloittamisen varhennus (7,5 miljoonaa euroa).

Vuonna 2020 peruspalvelujen valtionosuuden indeksikorotus olisi 2,4 prosenttia ja siitä aiheutuva valtionosuuden lisäys 166,0 miljoonaa euroa. Valtion ja kuntien välinen kustannustenjaon tarkistus lisäisi peruspalvelujen valtionosuutta 102,2 miljoonaa euroa.

Valtionosuuden sairastavuuskertoimen osatekijöiden painot ja niiden kustannustekijöiden painokertoimet tarkistetaan vuodesta 2020 lukien.

Veroperustemuutoksista aiheutuva verotulomenetysten korvaus kunnille ehdotetaan erotettavaksi valtion talousarviossa kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta erilliselle momentille. Menettelystä säädettäisiin edelleen kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetussa laissa ja korvaus maksettaisiin kunnalle peruspalvelujen valtionosuuden yhteydessä. Kunnille korvataan vuodesta 2010 lukien toteutetuista veroperustemuutoksista johtuvat verotulovähennykset. Yksittäiselle kunnalle maksettava määrä vastaa veroperustemuutoksen sille aiheuttamaa verotulojen menetystä. Vuoden 2020 verotuksessa toteutettavista veroperustemuutoksista johtuvia verotulovähennyksiä vastaavasti kunnille maksettaisiin yhteensä 285 miljoonaa euroa ja aiempien vuosien veroperustemuutokset huomioon otettuna yhteensä 2 252 miljoonaa euroa.

Esitys liittyy valtion vuoden 2020 talousarvioesitykseen ja on tarkoitettu käsiteltäväksi sen yhteydessä.

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan 1 päivänä tammikuuta 2020.

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Kuntien valtionosuusjärjestelmä ja vuoden 2020 valtionosuudet

Nykyinen kuntien valtionosuusjärjestelmä pohjautuu vuoden 1993 alussa toteutettuun periaatteellisesti merkittävään valtionosuusjärjestelmän uudistukseen. Tuolloin on tullut voimaan kohdennettujen valtionosuuksien sijaan laskennalliseen käyttökustannusten valtionosuuteen perustuva lainsäädäntö (HE:t 214—216/1991 vp — HaVM 5—7/1992 vp). Lainsäädäntöä on sittemmin muutettu ja uudistettu. Voimassa oleva laki kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta (1704/2009), jota on vuosittain tarkistettu, on tullut voimaan vuoden 2010 alusta (HE 174/2009 vp — HaVM 19/2009 vp). Kuntien valtionosuusjärjestelmällä valtio osallistuu kuntien lakisääteisten peruspalvelutehtävien kustannusten rahoitukseen.

Kuntien valtionosuuden perustana ovat kuntien lakisääteisten peruspalvelutehtävien hoitamisesta aiheutuvat laskennalliset kustannukset, jotka perustuvat keskeisesti ikäryhmittäisiin kustannuksiin ja sairastavuuteen. Muita laskennallisten kustannusten määräytymistekijöitä ovat työttömyys, vieraskielisyys, kaksikielisyys, saaristoisuus, asukastiheys ja koulutustausta. Valtion vuoden 2020 talousarvioesityksen mukaan kunnan peruspalvelujen valtionosuuteen vaikuttavat las-

kennalliset kustannukset ovat yhteensä 26,9 miljardia euroa ja siitä laskettava valtionosuus 6,9 miljardia euroa sekä kuntien omarahoitusosuus 20,0 miljardia euroa.

Valtion talousarviossa tulevalle vuodelle budjetoituun valtionosuuden kokonaismäärään vaikuttavat lisäksi muun muassa mainittuun lakiin perustuvat lisäosat, syrjäisyyskertoimen korjaus, valtionosuuden harkinnanvarainen korotus ja kotikuntakorvaukset. Tämän lisäksi on otettava huomioon ensi vuodelle valtionosuuteen tehtävät lakisääteiset vähennykset. Nämä huomioon ottaen valtion ensi vuoden talousarvioesityksessä on varattu rahoitusta kuntien peruspalvelujen valtionosuuteen talousarvioesityksen mukaan yhteensä 7,0 miljardia euroa.

Käsiteltävänä olevassa lakiehdotuksessa kuntien peruspalvelujen valtionosuusprosenttia ehdotetaan korotettavaksi 0,09 prosenttiyksikköä vuodelle 2020 25,46 prosenttiin, jolloin kuntien omarahoitusosuudeksi muodostuu 74,54 prosenttia. Muutos johtuu ensinnäkin siitä, että uusien ja laajenevien jäljempänä eriteltyjen tehtävien valtionosuusprosentti on 100, mikä merkitsee laskennallisesti kuntien menojen lisääntyvän 36,3 miljoonalla eurolla. Voimassa olevan lain mukainen valtionosuusprosentti 25,37 merkitsisi sitä, että valtionosuudet kasvaisivat vain 9,2 miljoonaa euroa. Jotta valtionosuus kasvaa uusissa ja laajenevissa tehtävissä täysimääräisesti kustannuspohjaa vastaavasti, on 27,1 miljoonaa euroa katettava valtionosuusprosentin 0,1 prosenttiyksikön korotuksella. Toiseksi valtionosuusprosentin muutokseen vaikuttaa 0,01 prosenttiyksikköä alentavasti se, että osa laskennalliseen valtionosuuteen tehtävistä määräaikaisista vähennyksistä ehdotetaan muutettavaksi pysyviksi vähennyksiksi.

Kunnan peruspalvelujen valtionosuuslain 57 §:n nojalla on vuosittain otettava huomioon valtionosuustehtävien laajuuden ja laadun arvioidut muutokset valtionosuuden määrässä sekä kustannustason muutokset vuosittain tehtävissä indeksitarkistuksissa. Lisäksi lain 58 § velvoittaa valtion ja kuntien välisen valtionosuustehtävien kustannusten jaon tarkistamiseen vuosittain. Hallituksen esityksen mukaan peruspalvelujen valtionosuuden 2,4 prosentin indeksikorotus merkitsee 166 miljoonan euron lisäystä valtionosuuteen vuonna 2020. Valtion ja kuntien välisen kustannusten jaon tarkistus johtaa puolestaan ensi vuodelle 102,2 miljoonan euron lisäykseen kuntien peruspalvelujen valtionosuuteen.

Käsiteltävänä olevassa hallituksen esityksessä ehdotetaan vuodesta 2010 lukien tehdyistä veroperustemuutoksista aiheutuneiden verotulomenetysten kompensoimiseksi kunnille maksettavan yhteensä 2 252 miljoonaa euroa, josta vuoden 2020 veroperustemuutosten osuus on 285 miljoonaa euroa (ks. lisäksi talousarvioesityksen täydennys). Muutoksena voimassa olevaan lakiin nähden esityksessä ehdotetaan verotulomenetysten korvaus erotettavaksi valtion talousarviossa kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta erilliselle momentille.

Kuntien valtionosuudet vähenevät vuonna 2020 euromääräisesti noin 1,4 miljardia euroa johtuen verotulomenetysten kompensaation siirtämisestä valtion talousarviossa omalle momentilleen. Mainittu kompensaatio maksetaan kuitenkin kuntien peruspalvelujen valtionosuuslain perusteella ja kuntien valtionosuuksien maksun yhteydessä. Hallituksen esityksen pohjalta laskien kunnille säädettävän lain perusteella maksettava rahoitus kasvaa kuluvaan vuoteen verrattuna noin 550 miljoonaa euroa. Mikäli laskennassa otetaan huomioon vuodelta 2020 vuoden 2019 puolelle ennakollisesti maksettavaksi siirretty 237 miljoonan euron suuruinen rahoitus kilpailukykysopi-

muksen lomarahaleikkauksen kaksinkertaisen vaikutuksen poistamiseksi (HE 30/2019 vp — HaVM 2/2019 vp), kunnille maksettava kokonaismäärä kasvaa noin 310 miljoonaa euroa.

Hallintovaliokunta on laajemmin käsitellyt kuntataloutta valtion vuoden 2020 talousarvioesityksestä (HE 29/2019 vp) ja julkisen talouden kehyksistä (VNS 2/2019 vp) antamassaan lausunnossa HaVL 8/2019 vp.

Uudet ja laajenevat valtionosuustehtävät sekä valtionosuusprosentti

Valtionosuusprosentin korottaminen mahdollistaa sen, että uusissa ja laajenevissa tehtävissä laskennallinen valtionosuus on 100 prosenttia. Valtionosuuden mitoituksessa on uusina tehtävinä otettu huomioon hallitusohjelman mukaisesti Vaasan keskussairaalan muutos laajan päivystyksen sairaalaksi (miljoona euroa), perheiden ja elämäntilanteiden moninaisuuden tukeminen (2 miljoonaa euroa), subjektiivisen varhaiskasvatusoikeuden laajentaminen (7,1 miljoonaa euroa) ja varhaiskasvatuksen ryhmäkokojen pienentäminen (6,7 miljoonaa euroa). Lisäksi valtionosuusprosentin korottamiseen vaikuttaa lastensuojelun jälkihuollon laajennus (12 miljoonaa euroa) ja A1-kielen opetuksen aloittamisen varhennus (7,5 miljoonaa euroa).

Valiokunta tähdentää, että uusien ja laajenevien tehtävien ja velvoitteiden rahoitus täysimääräisellä 100 prosentin valtionosuudella toteuttaa hallitusohjelmaa sekä tukee rahoitusperiaatteen toteutumista kuntien ja valtion välillä.

Määräaikaiset valtionosuuteen kohdistuvat vähennykset

Hallituksen esityksessä ehdotetaan kilpailukykysopimuksesta aiheutuvien säästöjen huomioon ottamiseksi vuoden 2020 valtionosuuteen tehtäväksi 233,6 miljoonan euron vähennys. Tämä on tarkoitus toteuttaa vähentämällä kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta 42,56 euroa asukasta kohden.

Pitkäaikaistyöttömien eläketukeen liittyen ehdotetaan vähennettäväksi valtionosuutta 4,12 euroa asukasta kohden sekä lääkintä- ja lääkärihelikopteritoiminnan rahoittamiseksi 4,10 euroa asukasta kohden. Lisäksi kuntien digitalisaation kannustinjärjestelmän toteuttamiseen liittyen kuntien peruspalvelujen valtionosuutta vähennetään 40 miljoonaa euroa. Vähennys ehdotetaan toteutettavaksi vähentämällä kunnan peruspalvelujen valtionosuutta 7,29 euroa asukasta kohden.

Asiantuntijakuulemisessa on tuotu esiin, että määräaikaisten valtionosuusvähennysten perusteet tulisi tarkistaa ennen niiden hyväksymistä. Lisäksi on katsottu, että digikannustinjärjestelmään varattu rahoitus on verraten suuri suhteessa valtionosuusjärjestelmän muihin kriteereihin. On myös esitetty, että digitalisaation kehittämistä tulisi rahoittaa muulla tavalla kuin vähentämällä rahoitusta kuntien lakisääteisiin tehtäviin tarkoitetusta yleiskatteellisesta valtionosuudesta. Määräaikaisten valtionosuuksien vähennysten perustelut ovat hallituksen esityksessä kovin niukat.

Kuulemisessa on esitetty kritiikkiä siitä, että vuoden 2020 talousarvioesitykseen sisältyy viime hallituskaudella päätettyjä muutoksia, joiden kustannusvaikutuksista ei ole riittävää tietoa, mutta joiden oletetut vaikutukset kuitenkin leikataan kuntien valtionosuuksista jo ennakkoon.

Vuonna 2020 euromääräiseltä vaikutukseltaan suurin tällainen on alueellisen erikoissairaanhoidon järjestämisen tehostamiseen liittyvä valtionosuusvähennys, joka kohoaa 89 miljoonaan euroon vuonna 2020. Erikoissairaanhoidon tehostamiseen perustuen valtionosuusvähennyksiä on tehty vuodesta 2016 alkaen. Vastaava valtionosuuden leikkaus tehdään vuonna 2020 myös omais- ja perhehoidon kehittämiseen ladattuihin säästöodotuksiin perustuen (56 milj. euroa vuonna 2020). Valiokunta pitää kuntatalouden kannalta ongelmallisena, jos valtionosuuksia leikataan oletettujen ja toteutumatta jäävien säästöjen perusteella etukäteen.

Määräaikaisten vähennysten muuttaminen pysyviksi

Hallintovaliokunta on hallituksen esityksen perustelujen puutteiden vuoksi saanut pyynnöstään lisäselvitystä kunnan peruspalvelujen valtionosuuteen aiempina vuosina tehdyistä määräaikaisista vähennyksistä, jotka ehdotetaan hallituksen esityksessä otettavaksi vuodelle 2020 huomioon valtionosuusprosentissa pysyvinä vähennyksinä. Nämä vähennykset koskevat: Todennetun osaamisen rekisteriä (vähennys 250 000 euroa), vakiomuotoisten tietoluovutusten hinnoittelumuutosta (vähennys 1 317 151 euroa) ja opiskelijavalintajärjestelmää (vähennys 1 547 000 euroa). Yhteensä näiden tehtävien vaikutus peruspalvelujen valtionosuusprosenttiin vuonna 2020 on 0,01 prosenttiyksikköä. Hallituksen esityksen perustelut ovat tältä osin erittäin niukat.

Sivistysvaliokunta katsoo lausunnossaan SiVL 4/2019 vp, että vaikka esityksessä pysyviksi vähennyksiksi ehdotettavat euromääräiset erät eivät ole suuria ja rahan käytön tarkoitukset ovat perusteltuja, tulee valtionosuuden vähennyksillä resursoitavien toimintojen rahoituksen perusteet ja tarpeet tarkistaa vuosittain. Tämä on merkityksellistä myös tulevaisuutta ajatellen, kun vastaavaa toimintojen rahoittamisen mallia voidaan käyttää jatkossa muihinkin kohteisiin. Sivistysvaliokunta pitää tarpeellisena, että hallintovaliokunta tarkastelee mietinnössään perusteita vähentää kuntien valtionosuutta valtionhallinnon tasolla toteutettavien hankkeiden rahoittamiseksi.

Todennetun osaamisen rekisteri. Todennetun osaamisen rekisteriä (nykyisin Kansallisten opiskeluoikeuksien ja suoritusten keskitetty integraatiopalvelu, Koski) koskeva vähennys on otettu valtionosuuden vähennyksenä vuosittain huomioon vuodesta 2014 lähtien. Valiokunnan saaman selvityksen perusteella KOSKI-palvelun tarkoituksena on tuoda niin sanottuun luvanvaraiseen opetukseen kuuluvat tutkintotiedot yhteen kansalliseen palveluun, jonka kautta ne ovat hallitusti kaikkien näitä tietoja tarvitsevien tahojen käytettävissä kaikissa tutkintotietoa hyödyntävissä prosesseissa luotettavasti, turvallisesti, yhdenmukaisesti ja ajantasaisesti. KOSKI/Todennetun osaamisen rekisteri muodostaa tutkintotiedon päätietovarannon, joka sisältää luotettavimman tiedon kunkin suomalaisen oppijan tutkintotiedoista. Viranomaistietovaranto korvaa paperisen todistuksen ensisijaisena asiointimuotona. Sähköinen viranomaistietovaranto vähentää eri hallinnonalojen päällekkäistä virkatyötä ja helpottaa kansalaisen asiointia.

Valtioneuvoston talouspoliittisen ministerivaliokunnan 12.3.2013 puoltamien ICT-hankkeita koskevien linjausten mukaisesti rekisterin kehittäminen ja ylläpito toteutettaisiin keskitetyllä rahoituksella, koska kyseessä on kansallisesti keskeinen perustietovaranto, jota voidaan hyödyntää useiden viranomaisten toiminnassa. Kansalaisten ohella keskeisiä hyödynsaajia ovat kunnat sekä opetuksen ja koulutuksen järjestäjät, jotka pääosin ovat kuntia ja kuntayhtymiä, Kansaneläkelaitos, työ- ja elinkeinoministeriö, Tilastokeskus, VM kuntatieto, Eläketurvakeskus ja Kansallinen arviointivirasto.

Palvelua on kehitetty vuosina 2015—2018 ja ylläpitovaihe käynnistyy vaiheittain vuosien 2018—2019 aikana. Hallituksen esityksessä eduskunnalle laiksi valtakunnallisista opinto- ja tutkintorekistereistä (HE 72/2017 vp) perusteluissa todetaan, että "kehittämisvaiheen jälkeen perusopetuksen, lukiokoulutuksen ja ammatillisen koulutuksen valtakunnallinen tietovarannon, opinto- ja tutkintotietojen luovutuspalvelun sekä oppijanumerorekisterin on arvioitu aiheuttavan ylläpitokustannuksia 950 000 euroa vuonna 2018 ja 1 150 000 euroa vuodesta 2019 alkaen pitäen sisällään 2,5 henkilötyövuotta sekä ostopalveluna ylläpito-, käyttö-, kapasiteetti- ja tietoliikennetoiminnot". Edelleen perusteluissa todetaan, että "rekisterin ylläpitokustannukset katetaan sen kehittämisestä ja käytöstä hyötyviltä tahoilta eli opetus- ja kulttuuriministeriöltä, työ- ja elinkeinotoimistoilta, Tilastokeskukselta sekä kuntien peruspalvelujen valtionosuudesta tehtävillä määrärahasiirroilla. Kansaneläkelaitos ja mahdolliset muut valtion talousarvion ulkopuoliset palvelun hyödyntäjät osallistuvat sen ylläpitoon käyttömaksuin".

Vakiomuotoisten tietoluovutusten hinnoittelumuutos. Kiinteistötietojärjestelmän tietopalvelua koskeva vähennys on otettu kuntien valtionosuudessa huomioon vuodesta 2013 lähtien. Kyseessä on pysyvä lakisääteinen järjestely, jolla kuitataan maksuosuus kuntien ja muiden viranomaisten käytössä olevasta kiinteistötietojärjestelmästä ja siitä tuotettavasta tietopalvelusta (Laki kiinteistötietojärjestelmästä ja siitä tuotettavasta tietopalvelusta annetun lain 7 §:n muuttamisesta 908/2012). Kunnilta ei peritä kiinteistötietojärjestelmän käytöstä erillisiä maksuja, vaan käyttökustannus katetaan valtionosuudesta tehtävällä vähennyksellä.

Opiskelijavalintajärjestelmä. Opiskelijavalintajärjestelmää koskeva vähennys kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta on tehty vuodesta 2014 lähtien. Opiskelijavalintajärjestelmien uudistamisesta ja ylläpitämisestä aiheutuvat lisäkustannukset perustuvat haku- ja valintajärjestelmien kokonaisvaltaiseen uudistamiseen, opintopolku-käyttöliittymäpalvelujärjestelmään, asiakaspalvelujärjestelmään, käyttö-, kapasiteetti- ja tietoliikennepalveluihin. Uudet palvelut kattavat ammatillisen koulutuksen, lukiokoulutuksen, ammattikorkeakoulujen ja yliopistojen sekä aikuiskoulutuksen haku- ja valintapalvelut.

Opiskeluvalintapalvelujärjestelmä on esitetty rahoitettavaksi Valtioneuvoston talouspoliittisen ministerivaliokunnan 12.3.2013 puoltamien ICT-hankkeita koskevien linjausten mukaisesti keskitetyllä rahoituksella, koska ne ovat välttämättömiä, kansallisesti keskeisiä lainsäädäntöön perustuvia palveluja koulutukseen hakeutuville sekä opetuksen ja koulutuksen järjestäjille. Kansallisten keskeisten palvelujen keskitetty rahoitus on kustannustehokkaampaa kuin käyttömaksuilla rahoitettavat erilliset palvelut. Koulutukseen hakeutuvilta perittävät käyttömaksut eivät mahdollistaisi hakijoiden yhdenvertaista ja tasapuolista kohtelua. Hakijoiden ohella keskeisiä hyödynsaajia ovat opetuksen ja koulutuksen järjestäjät, jotka pääosin ovat kuntia ja kuntayhtymiä.

Valtion vuoden 2013 talousarvion yhteydessä eduskunta on hyväksynyt lausuman, jonka mukaan eduskunta edellyttää, että hallitus osoittaa kehyspäätöksessään riittävät resurssit Opetushallituksen vastaaman oppijan verkkopalvelukokonaisuuden kehittämiseen ja ylläpitoon. Vuoden 2015—2018 kehyspäätöksen yhteydessä on tehty määrärahasiirto Opetushallituksen ylläpitämien uusien keskitettyjen oppijan palveluiden pysyvään ylläpitoon. Määrärahatarve on todettu pysyväksi, mutta sen pienenevän vuoteen 2018 mennessä.

Hallintovaliokunta on asiaa harkittuaan päätynyt tällä kertaa tyytymään esitettyihin perusteluihin. Valiokunta kuitenkin tähdentää samalla sivistysvaliokunnan lausuntoon viitaten, että määräaikaisten vähennysten muuttamiseen pysyviksi tulee suhtautua harkiten ja kriittisesti.

Sairastavuuskerroin

Hallituksen esityksessä ehdotetaan muutoksia valtionosuuksien laskennassa käytettävään sairastavuuskertoimeen säätämällä sairastavuuskertoimen osatekijöiden painosta ja kustannustekijöiden painokertoimista. Osatekijöitä ovat terveydenhuollon, vanhustenhuollon ja sosiaalihuollon kustannukset. Osatekijöiden painot perustuvat Tilastokeskuksen kuntataloustilaston tehtäväkohtaisiin kustannuksiin ja Terveyden- ja hyvinvoinnin laitoksen tutkimuksessa selvitettyyn kustannusten jakaantumiseen kunkin tehtävän sisällä ikärakenteen ja sairastavuuden mukaan. Terveydenhuollon painoksi ehdotetaan 54,84 ja vanhustenhuollon painoksi 28,00 sekä sosiaalihuollon painoksi 17,16.

Valtionosuuden sairastavuuskertoimen lakisääteisellä viiden vuoden välein tehtävällä osatekijöiden painojen ja niiden kustannustekijöiden painokertoimien päivittämisellä vuodelle 2020 ei ole lähtökohtaisesti vaikutusta valtionosuuksien kokonaismäärään. Päivityksestä aiheutuu kuitenkin kuntakohtaisia vaikutuksia sairastavuuskertoimeen ja siten kunnan saaman valtionosuuden määrään. Alustavan arvion mukaan sairastavuuskertoimen painojen päivittämisestä aiheutuvat muutokset kunnan valtionosuuteen ovat osassa kuntia varsin merkittäviä. Muutosten suuruusluokka ei kuitenkaan poikkea vuosittaisista sairastavuuskertoimen tekijöiden muutoksista johtuvista vaikutuksista kunnan valtionosuuden määrään. Kuntakohtaiset muutokset vaihtelevat suurimmillaan 90 euron vähennyksestä 110 euron lisäykseen asukasta kohden. Kymmenellä kunnalla negatiivinen muutos olisi vähintään 50 euroa asukasta kohden ja 20:lla positiivinen muutos olisi vähintään 50 euroa asukasta kohden. Vaikutukset johtuvat sairastavuuden suuresta painoarvosta valtionosuuden määräytymistekijänä. Terveydenhuollossa merkittävimmät muutokset ovat psykoosien ja työkyvyttömyyden painon pieneneminen sekä syövän aiempia korkeammat painokertoimet.

Valiokunta kiinnittää tässä yhteydessä järjestelmän kehittämiseksi vielä huomiota siihen, että on aiheellista selvittää, voidaanko kustannuksia todennetusti alentavan ennalta ehkäisevän toiminnan hyötyjä palkita valtionosuusjärjestelmässä.

Veroperustemuutoksista johtuvien verotulomenetysten korvaaminen

Veroperustemuutoksista johtuva kunnallisverotulojen vähennys korvataan nykyisin kunnille kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain voimassa olevassa 35 §:ssä säädetyllä tavalla valtionosuuksien maksamisen yhteydessä. Vuosina 2010—2019 verotulomenetykset on kompensoitu korottamalla kunnan peruspalvelujen valtionosuutta veromenetyksiä vastaavalla määrällä. Muutokset on tehty siten, että kuntakohtaisesti minkään kunnan tulot eivät muutu veroperustemuutosten vaikutuksesta. Aiemmin vuosina 2003—2009 verotulomenetyksiä on kompensoitu valtionosuusjärjestelmässä nostamalla sosiaali- ja terveydenhuollon valtionosuusprosenttia. Kuntakohtaisesti valtionosuuksien korotus on ollut tuolloin asukasta kohden tasasuuruinen.

Vuodesta 2010 lähtien kuntien peruspalvelujen valtionosuuteen on kertynyt verotulomenetysten korvausta noin kaksi miljardia euroa. Tämä vastaa runsasta viidennestä peruspalvelujen valtionosuuden kokonaismäärästä vuoden 2019 tasolla. Verotulomenetysten korvaus ei kuitenkaan ole luonteeltaan osa peruspalvelujen valtionosuutta, vaan valtion korvaus kunnille lainsäädännön muutoksista johtuvista kunnallisverotulon menetyksistä.

Hallituksen esitykseen sisältyvässä uudessa 36 a §:ssä ehdotetaan veroperustemuutoksista johtuvien verotulomenetysten korvaamisesta kunnille säädettävän pääosin kumottavaa voimassa olevan lain 35 §:ää asiallisesti vastaavasti. Muutoksena ehdotetaan verotulomenetysten korvauksen erottamista kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta siten, että valtion talousarviossa määräraha erotetaan kunnan peruspalvelujen valtionosuuden momentilta (28.90.30) erilliselle omalle momentilleen (28.90.35). Korvaus maksetaan kullekin kunnalle kuntien valtionosuuslain mukaisesti laskettujen todellisten verotulomenetysten mukaisesti. Muutos on sääntelytekninen, eikä sillä ole vaikutusta korvauksen määrään. Vuosilta 2010—2020 maksettava verotulojen korvausten määrän suuruus on vuonna 2020 yhteensä 2 269 miljoonaa euroa, josta vuodelle 2020 laskettu verotulojen menetys on 302 miljoonaa euroa, kun otetaan huomioon valtion talousarvioesityksen täydennyksestä ilmenevä 17 miljoonan euron kompensaatio.

Valiokunta katsoo, että verotulomenetysten korvauksen erottaminen kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta lisää valtionosuusjärjestelmän läpinäkyvyyttä. Muutos voi osaltaan helpottaa kunnan talouden hallintaa. Verotulojen menetyksen kompensaatio osana valtionosuutta on saattanut johtaa virheelliseen käsitykseen kunnan valtiolta saaman peruspalvelujen rahoituksen todellisesta määrästä. Kunta saa kompensaatiota vastaavan määrän vähemmän verotuloja, joten verotulojen menetysten korvaus ei ole kunnan käytössä olevaa lisärahaa.

Riippuvuus muista hallituksen esityksistä

Kuntien peruspalvelujen määrärahan mitoitus liittyy hallituksen esitykseen varhaiskasvatuslain ja lasten kotihoidon ja yksityisen hoidon tuesta annetun lain muuttamisesta, jolla esitetään laajennettavaksi subjektiivista oikeutta varhaiskasvatukseen, sekä varhaiskasvatuslain (540/2018) perusteella annettavaan asetukseen, jolla säädetään varhaiskasvatuksen ryhmäkoosta (HE 34/2019 vp). Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi varhaiskasvatuslain ja lasten kotihoidon ja yksityisen hoidon tuesta annetun lain muuttamisesta). Sivistysvaliokunta puoltaa mietinnössään lakiehdotusten hyväksymistä muuttamattomina (SiVL 7/2019 vp).

Määrärahan mitoitus liittyy lisäksi hallituksen esitykseen terveydenhuoltolain muuttamisesta, jolla esitetään Vaasan keskussairaala muutettavaksi laajan päivystyksen sairaalaksi ja jonka eduskunta on hyväksynyt (HE 38/2019 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi terveydenhuoltolain ja kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta — StVM 5/2019 vp).

Valtionosuuteen tehtävien määräaikaisten lisäysten ja vähennysten osalta esitys liittyy valtion vuoden 2019 kolmanteen lisätalousarvioesitykseen liittyvään esitykseen kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain 36 §:n muuttamisesta (HE 30/2019 vp — HaVM 2/2019 vp). Eduskunnan hyväksymän lain mukaan voimassa olevassa laissa säädetty 237 miljoonan euron kertakorvaus kilpailukykysopimuksen lomarahaleikkauksista aiheutuvan kaksinkertaisen vaikutuk-

sen poistamiseksi maksetaan kuluvan vuoden puolella. Sitä ei enää oteta huomioon tässä esityksessä säädettäessä valtionosuuteen tehtävistä määräaikaisista lisäyksistä vuodelle 2020.

Veroperustemuutoksista johtuvien verotulomenetysten korvauksen osalta esitys liittyy hallituksen esitykseen laeiksi vuoden 2020 tuloveroasteikosta sekä tuloverolain muuttamisesta ja väliaikaisesta muuttamisesta sekä ulkomailta tulevan palkansaajan lähdeverosta annetun lain 3 ja 12 §:n muuttamisesta (HE 24/2019 vp — VaVM 12/2019 vp). Valtiovarainvaliokunta ehdottaa mietinnössään lakiehdotusten hyväksymistä muuttamattomina (VaVM 12/2019 vp).

Käsiteltävänä olevassa hallituksen esityksessä HE 31/2019 vp ehdotettua lakia ei voida hyväksyä, ellei edellä mainittuja lakeja ole hyväksytty. Lakia ei voida vahvistaa, ellei edellä mainittuja lakeja ja niiden perusteella annettavia asetuksia ole annettu.

Yhteenveto

Hallituksen esityksestä ilmenevistä syistä ja saamansa selvityksen perusteella hallintovaliokunta pitää lakiehdotusta tarpeellisena ja tarkoituksenmukaisena. Valiokunta puoltaa esitykseen sisältyvän lakiehdotuksen hyväksymistä muuttamattomana tästä mietinnöstä ilmenevin kannanotoin.

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSEHDOTUS

Hallintovaliokunnan päätösehdotus:

> *Eduskunta hyväksyy muuttamattomana hallituksen esitykseen HE 31/2019 vp sisältyvän lakiehdotuksen.*

Valiokunnan mietintö HaVM 11/2019 vp

Helsingissä 29.11.2019

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Riikka Purra ps
varapuheenjohtaja Mari-Leena Talvitie kok
jäsen Tiina Elo vihr
jäsen Jussi Halla-aho ps
jäsen Hanna Huttunen kesk
jäsen Anna-Kaisa Ikonen kok
jäsen Mikko Kärnä kesk (osittain)
jäsen Aki Lindén sd (osittain)
jäsen Mats Löfström r
jäsen Mauri Peltokangas ps
jäsen Juha Pylväs kesk (osittain)
jäsen Piritta Rantanen sd
jäsen Matti Semi vas
jäsen Heidi Viljanen sd (osittain)
jäsen Ben Zyskowicz kok

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Ossi Lantto