



Kunta- ja aluehallinto-osasto/
Hallitusneuvos Eeva Mäenpää
Finanssiasiantuntija Unna Heimberg

17.11.2022

Hallintovaliokunta

HE 155/2022 vp Asiantuntijakuuleminen 18.11.2022

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

Hallintovaliokunta on pyytänyt valtiovarainministeriötä kuultavaksi kokoukseen 18.11.2022 sekä kirjallista lausuntoa hallituksen esityksestä laiksi kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain 21 ja 32 §:n muuttamisesta (HE 155/2022 vp).

Asiantuntijalausuntona valtiovarainministeriö toteaa seuraavaa.

1. Esityksen sisällöstä

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annettua lakia (618/2021, jäljempänä valtionosuuslaki) siten, että kunnan peruspalvelujen valtionosuusprosenttia alennettaisiin 1,50 prosenttiyksiköllä. Vuoden 2023 alusta valtionosuusprosentti olisi 22,09 prosenttia.

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.

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi myös kunnan peruspalvelujen valtionosuuteen vuonna 2023 kohdistuvista määräaikaaisista vähennyksistä, joita olisivat pitkäaikaistyöttömien eläketuen menojen vähennys 0,18 euroa asukasta kohden (1 miljoona euroa) sekä kuntien digitalisaation kannustinjärjestelmän päättymiseen liittyvä vähennys 1,81 euroa asukasta kohden (10 miljoonaa euroa).

Lisäksi valtionosuuteen vaikuttaisi vuonna 2023 muun ohella 3,8 prosentin indeksitarkistus, joka lisäisi valtionosuuksia 89 miljoonaa euroa. Sen sijaan kustannustenjaon tarkistusta ei tehdä lain siirtymäsäännösten mukaan vuosille 2023 ja 2024, vaan ensimmäisen kerran vasta vuodelle 2025.

Esityksessä arvioidaan ehdotusten vaikutuksia kuntien vuoden 2023 valtionosuuteen koko maan tasolla sekä yksittäisten kuntien osalta. Esityksessä ehdotettuja muutoksia merkittävämmät vaikutukset valtionosuuksiin on kuitenkin vuoden 2023 alusta voimaan tulevalla sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen uudistuksella ja siihen liittyvällä rahoituksen siirrolla sekä yksittäisen kunnan kannalta erityisesti valtionosuuslain mukaisilla tasauselementeillä. Syyskuun 2022 tietojen perusteella arviolta kahdeksan kunnan valtionosuus painuu vuonna 2023 niiden johdosta negatiiviseksi. Vaikutuksia yksittäisten kuntien valtionosuuksiin tarkastellaan tarkemmin esityksessä kohdassa 3.2.4. Kuntakohtaiset valtionosuudet vuonna 2023 sekä jäljempänä lausunnon kohdassa 3 ja 4.

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.

2. Valtiovarainministeriön täydennysesitykset

2.1 Täydentävään talousarvioesitykseen sisältyvä määräraha kuntien digitalisaation edistämiseen (32 § 2 mom.)

Hallituksen 17.11. antamaan täydentävään talousarvioesitykseen sisältyy esitys määrärahalisäyksestä koskien kuntien digitalisaation edistämistä. Kyse on aiempina vuosina käyttämättä jääneen määrärahan palauttamisesta valtionosuuteen. Esitys on tarpeen ottaa huomioon nyt kyseessä olevan lakiesityksen 32 §:ssä säädettävissä määrääkaikaisissa lisäyksissä ja vähennyksissä.

Kuntien digitalisaation edistämiseen ei osoiteta rahoitusta vuonna 2023, minkä johdosta valtionosuuteen kohdistuu 10 miljoonan euron määrääkaikainen vähennys vuonna 2023 (1,81 euroa asukasta kohden). Kunnan peruspalvelujen valtionosuuteen palautetaan kuitenkin vuonna 2023 aikaisemmilta vuosilta käyttämäksi jäänyttä digitalisaation edistämiseen osoitettua rahoitusta 8 miljoonaa euroa (1,45 euroa asukasta kohden). Palautus toteutetaan vuotta 2023 koskevana määrääkaikaisena lisäyksenä siten, että valtion vuoden 2022 neljännessä lisätalousarviossa momentilta 28.90.32 (Valtionavustus kuntien kannustinjärjestelmiin) perutaan 8 miljoonaa euroa vuoden 2021 talousarviossa myönnetystä kolmevuotisesta siirtomäärärahasta. Vastaava 8 miljoonan euron määräraha kohdistetaan kunnan peruspalvelujen valtionosuuteen vuonna 2023 osana valtion vuoden 2023 täydentävää talousarvioesitystä. Yhteensä kunnan

peruspalvelujen valtionosuuteen kohdistuu näin ollen kuntien digitalisaation edistämiseen liittyen 2 miljoonan euron määräaikainen vähennys vuonna 2023 (0,36 euroa asukasta kohden).

Koska edellä mainittu lisäys kohdistuu samaan asiaan, josta pykälässä on jo määräaikainen vähennys, valtiovarainministeriö ehdottaa, että nämä kaksi ehdotusta yhdistetään. Esityksessä ehdotetun momentin mukaan vuonna 2023 kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta vähennetään 1,81 euroa asukasta kohden liittyen kuntien digitalisaation kannustinjärjestelmän päättymiseen. Momentti ehdotetaan muutettavaksi seuraavasti:

Vuonna 2023 kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta vähennetään **0,36** euroa asukasta kohden liittyen kuntien digitalisaation kannustinjärjestelmään.

2.2 Siirtolaskelmissa huomioon otettavat verotulot (57 § 4 mom.)

Valtionosuuslain 57 §:n 4 momentin vahvistetun sanamuodon mukaan: ”Sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen järjestämisvastuun siirron vuoksi kunnilta hyvinvointialueille siirrettävät tulot tarkistetaan vuoden 2022 tilinpäätöstietojen perusteella koko maan tasolla hyvinvointialueille siirtyviä kustannuksia vastaaviksi.”

Sote-uudistuksen rahoituslaskelmia valmisteltaessa on kuitenkin eri vaiheissa käytetty, edellä mainitusta sanamuodosta poiketen, tilinpäätöstietojen sijasta maksuunpanon mukaisia verotuloja. Tilinpäätöstietojen mukaisiin verotuloihin sisältyy useammalta verovuodelta kertyneitä veroja. Maksuunpanon mukaisilla verotuloilla tarkoitetaan tietyn verovuoden verotuloja, joita tilitetään kunnille usean kalenterivuoden ajan. Kun sote-uudistuksen rahoituslaskelmat tarkistetaan vuonna 2023 vuoden 2022 tasossa, olisi perusteltua, että verotulot kuvaavat kyseisen vuoden tilannetta, eikä niihin sisälly tilinpäätöstietojen mukaisia edellisten verovuosien ”häntiä”.

Myös kuntien veroprosenttien leikkausosuus (12,64 %-yksikköä) on laskettu keväällä 2022 vuoden 2022 maksuunpanoennusteen mukaan. Tästä syystä leikkausosuuden tuottama verotulo tulisi tarkistuslaskennassa laskea nimenomaan maksuunpannuista veroista, jolloin verotulojen siirto toteutuu tarkoituksenmukaisella tavalla.

Jos rahoituslaskelma tehtäisiin 4 momentin vahvistetun sanamuodon mukaisesti, siirtyisi siirtolaskelmassa kunnilta väärä määrä veroja. Aikaisemmilta vuosilta kunnille vuonna 2022 tilitettävien verojen osuus voi kuntakohtaisesti vaihdella, eikä näitä aikaisempien vuosien tilityksiä voida erottaa vuodelta 2022 kertyneistä veroista. Tämä vääristäisi kunnilta siirrettäviä veroja rahoituslaskelmissa. Vääristyminen siirtyvissä verotuloissa heijastuu myös valtionosuuksiin. Siirtolaskelmassa kustannusten ja tulojen välinen täsmäytys tehdään viime

kädessä valtionosuuksista. Jos verotuloja siirtyy virheellinen määrä, tulee valtionosuuksiin liian suuri tai liian pieni pysyvä vähennys (tai lisäys).

Valtiovarainministeriön syksyllä 2022 tekemän veroennusteen mukaan vuodelle 2022 tilitettyjen verojen taso on noin 200 milj. € pienempi kuin maksuunpanon mukainen ennustettu verotulojen taso. Voidaan siis arvioida, että 12,64 %-yksikköä tuottaisi vähemmän veroa tilitettyjen verojen mukaan kuin maksuunpantujen mukaan. Vahvistettua sananmuotoa sovellettaessa kunnilta siirtyisi siis tilitettyjen verojen perusteella vähemmän veroja hyvinvointialueiden rahoitukseen, ja valtionosuutta pitäisi leikata enemmän kustannusneutraalisuuden säilyttämiseksi. Kuntakohtaisesti tilitettyjen ja maksuunpantujen verojen välillä on vaihtelua kumpaankin suuntaan.

Maksuunpanotietojen käytössä on ongelmana vuoden 2022 verotuksen valmistuminen vasta marraskuussa 2023. Lopulliset maksuunpanotiedot voidaan viedä sote- ja valtionosuuslaskelmiin vasta silloin, mikä on myöhäinen ajankohta suhteessa kuntien talousarviovalmisteluun. Vaikka lopulliset tiedot vuonna 2022 maksuunpannuista veroista saadaan vasta tällöin, ovat kesä-elokuussa 2023 saatavat ennakkotiedot käytännössä hyvin lähellä lopullisia. Valtion varsinaiseen talousarviovalmisteluun lopullinen tieto maksuunpannuista veroista ja valtionosuuden leikkauksesta ei vielä ehtisi. Valtionosuusmomentin määrärahataso voitaisiin kuitenkin tarkistaa loppuvuodesta joko täydentävässä talousarvioesityksessä tai seuraavan vuonna lisätalousarviossa. Tämä on vakiintunut käytäntö myös muiden liian myöhään valmistuneiden valtionosuuden laskentatekijöiden suhteen.

Kyseessä on valtiovarainministeriön näkemyksen mukaan korjauksesta, joka on tarpeen tehdä lainsäädännön johdonmukaisuuden vuoksi. Koska 57 §:n 4 momentin sanamuoto on yksiselitteinen eikä siihen liittyen ole säädetty asetuksenantovaltuutta, korjausta ei tältä osin ole myöskään mahdollista tehdä antamalla tarkentavia säännöksiä asetustasolla.

Valtiovarainministeriö esittää edellä mainituin perustein hallintovaliokunnalle harkittavaksi kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain 57 §:n 4 momentin täydentämistä seuraavasti (muutosehdotus ***kursiivilla***):

57 § Voimaantulo

Sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen järjestämisvastuun siirron vuoksi kunnilta hyvinvointialueille siirrettävät tulot tarkistetaan vuoden 2022 tilinpäätöstietojen ***ja verotulojen osalta valmistuneen verotuksen mukaisten maksuunpantujen verotulojen*** perusteella koko maan tasolla hyvinvointialueille siirtyviä kustannuksia vastaaviksi. Tulojen ja kustannusten erotus otetaan huomioon peruspalvelujen valtionosuudessa vuodesta 2024 lukien. Jos kunnilta on tarkistuksen perusteella koko maan

tasolla siirtynyt tuloja vähemmän kuin kustannuksia, erotusta vastaava määrä vähennetään kunnille myönnettävästä valtionosuudesta. Jos tuloja on siirtynyt enemmän kuin kustannuksia, erotusta vastaava määrä lisätään kunnille myönnettävään valtionosuuteen. Vähennys tai lisäys otetaan huomioon valtionosuudessa kaikissa kunnissa asukasta kohti yhtä suurena eränä. Vastaavasti vuoden 2023 osalta erotuksesta otetaan huomioon jälkikäteen valtionosuuden lisäyksenä tai vähennyksenä puolet vuonna 2024 ja puolet vuonna 2025.

Valtiovarainministeriö on valmistellut korjausehdotusta vuorovaikutuksessa Suomen Kuntaliiton asiantuntijoiden kanssa. Kuntaliiton kyselyssä vastanneista kaupungin talousjohtajista yhdeksän 11:stä ottivat kantaa maksuunpantujen verotulojen puolesta. Kyselyyn vastanneet isot kaupungit (Oulu, Jyväskylä, Kouvola, Espoo, Kuopio, Lahti, Turku, Helsinki, Tampere) näkevät maksuunpannut verotulot perusteltuna vaihtoehtona.

Ehdotetun muutoksen lisäksi valtionosuuslain 57 §:n 3 momentin nojalla annettavassa valtioneuvoston asetuksessa on tarkoitus säätää vastaavasti tarkemmin siitä, että myös kuntakohtaiset siirtolaskelmat ja tasauselementit tarkistetaan maksuunpantujen verotulojen perusteella vuonna 2023:

Tarkistettaessa kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain 57 §:n 3 momentissa tarkoitettuja laskelmia vuonna 2023, vuoden 2022 tulotietoina kunnallis- ja yhteisöverotulojen osalta käytetään valmistuneen verotuksen mukaisia maksuunpantuja verotuloja.

Luonnos valtioneuvoston asetukseksi kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta on parhaillaan lausuntokierroksella 2.12.2022 saakka Lausuntopalvelussa ([linkki](#)). Asetus on tarkoitus antaa kuluvan vuoden lopussa sen jälkeen, kun eduskunta on käsitellyt vuoden 2023 talousarvioesitykseen liittyvät kuntien uusia ja laajenevia tehtäviä koskevat esitykset.

3. Sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen uudistuksen vaikutus kuntien valtionosuuteen

Sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen uudistuksen yhteydessä kuntien talouden kokonaisuus muuttuu merkittävästi, kun kunnista siirretään sosiaali- ja terveyspalveluiden sekä pelastustoimen kustannuksia vastaavasti tuloja hyvinvointialueiden rahoitukseen. Tuloja siirtyy kuntien peruspalvelujen valtionosuudesta, kunnallis- ja yhteisöverosta sekä veromenetysten korvauksista. Koko maan tasolla tuloja siirtyy kustannuksia vastaava määrä, mutta kuntakohtaisesti siirtyvien tulojen ja kustannusten välillä on eroa. Kuntakohtaisesti siirtyvät kustannukset ja tulot eivät ole keskenään yhtä suuret. Epäsuhta johtuu muun muassa vaihtelevista kustannusrakenteista, kunnan veropohjan vahvuudesta ja ikärakenteesta.

Sote-uudistuksen lähtökohtana on, että yhdenkään kunnan taloudelliset muutokset eivät saa uudistuksen seurauksena olla kohtuuttoman suuria. Uudistuksen kuntakohtaisten muutosten lieventämiseksi rahoitusmalliin sisältyy kaksi tasauselementtiä, jotka rajaavat uudistuksen aiheuttamia vaikutuksia. Muutosrajoitin kompensoi siirtyvien kustannusten ja tulojen erotuksesta 60 prosenttia. Jos kustannuksia siirtyy tuloja enemmän, on muutosrajoitin negatiivinen ja päinvastoin. Toinen tasauselementti, järjestelmämuutoksen tasaus, tasaa kunnan talouden tasapainossa tapahtuvaa muutosta, huomioiden myös muutosrajoittimen. Tasaus on porrastettu niin, että uudistuksen ensimmäisenä vuonna talouden tasapaino ei saa muuttua lainkaan ja uudistuksen viidentenä vuonna tasapaino saa muuttua enintään +/-60 euroa asukasta kohden. Jos kunnan talouden tasapainotilanne kohenee uudistuksen myötä, on järjestelmämuutoksen tasaus negatiivinen ja päinvastoin.

Tasauselementit toimeenpannaan kuntien peruspalvelujen valtionosuusjärjestelmän kautta. Tasauselementit joko lisäävät tai vähentävät kuntien peruspalvelujen valtionosuutta vuodesta 2023 alkaen.

Suuret negatiiviset tasauselementit johtavat eräiden kuntien osalta siihen, että valtionosuus painuu kokonaisuudessaan negatiiviseksi. Uudistuksen lähtökohtien mukaisesti kyseisten kuntien taloudellinen tilanne ei kuitenkaan muutu kohtuuttomasti. Taulukossa 1 kuvataan kunnan talouden tasapainon (vuosikate poistojen jälkeen) muutos vuoden 2022 tasossa. Uudistuksen jälkeisessä tasapainossa on otettu huomioon muutosrajoitin sekä täysimääräinen järjestelmämuutoksen tasaus.

Taulukko 1. Kunnan talouden tasapaino ennen uudistusta ja uudistuksen jälkeen vuoden 2022 tasossa, euroa asukasta kohden. Negatiivisen valtionosuuden kunnat.

Kunta	Tasapaino ennen uudistusta	Tasapaino uudistuksen jälkeen	Muutos
Eurajoki	220	280	60
Hanko	440	490	49
Harjavalta	442	502	60
Inkoo	50	6	-44
Kaavi	42	102	60
Kaskinen	-379	-319	60
Kemi	29	89	60
Pertunmaa	-621	-561	60
Sodankylä	123	183	60
Tampere	-41	8	49
Vimpeli	340	331	-9
Koko maa	104	108	4

4. Arviointia yksittäisten kuntien taloudesta ja mahdollisuudesta selviytyä tehtävistään vuonna 2023

Kunnan talouden muutosta on olennaista arvioida kokonaisuutena. Kunnilla, joilla valtionosuus painuu negatiiviseksi, ovat sosiaali- ja terveystalouden sekä pelastustoimen kustannukset olleet kunnan talouden kokoon suhteutettuna suuret. Nopeasti kasvavien sote-kustannusten poistuminen kuntien taloudesta helpottaa jatkossa talouden suunnittelua ja järjestämistä. Tuloja siirtyy kustannuksiin verrattuna vähemmän.

Valtiovarainministeriö seuraa ja arvioi kuntien rahoitusperiaatteen toteutumista valtion talousarviovalmistelun ja julkisen talous suunnitelman yhteydessä valmisteltavassa Kuntatalousohjelmassa. Arvioinnissa hyödynnetään valtiovarainministeriöissä laadittua kuntakohtaista painelaskelmaa kuntien talouden kehityksestä.

Taulukossa 2 kuvataan painelaskelman mukaisia arvioita kuntien toiminnan ja investointien rahavirrasta vuosina 2022 ja 2023. Toiminnan ja investointien rahavirta kuvaa vuosikatteen riittävyttä poistoihin ja nettoinvestointeihin. Painelaskelmaan liittyy luonnollisesti paljon epävarmuuksia, eikä se huomioi kuntien omia sopeutustoimenpiteitä. Taulukossa esitettyjä lukuja voidaan siis pitää suuntaa antavina. Toiminnan ja investointien rahavirtaan vaikuttaa sote-uudistuksen tasauselementtien lisäksi arvioitu kustannus- ja verokehitys, sekä kuntien itse arvioimat suunnitelmien mukaiset poistot ja nettoinvestoinnit.

Taulukko 2. Arvioitu toiminnan ja investointien rahavirta vuosille 2022 ja 2023, euroa asukasta kohden. Negatiivisen valtionosuuden kunnat.

Kunta	2022	2023
Eurajoki	-82	-158
Hanko	361	756
Harjavalta	353	915
Inkoo	-1 845	-1 254
Kaavi	-1 013	-427
Kaskinen	-398	27
Kemi	-614	-108
Pertunmaa*	2 702	-509
Sodankylä	-24	-112
Tampere	-62	-86
Vimpeli	-76	-45

*Satunnainen erä parantaa tulosta kertaluonteisesti yli 3 000 €/asukas vuonna 2022.

Painelaskelman perusteella voidaan arvioida, että usealla negatiivisen valtionosuuden kunnalla rahoituksen tasapaino vahvistuu vuonna 2023, kun sote-kustannukset poistuvat kuntien taloudesta. Tähän vaikuttaa osaltaan myös

aikaisemmilta verovuosilta korkeammilla veroprosenteilla tilitettäväksi tulevat verotulot, jotka kertaluonteisesti vahvistavat kuntataloutta. Joissakin kunnissa nettoinvestoinnit pysyvät uudistuksen jälkeen korkealla tasolla, mikä näyttäytyy heikompana toiminnan ja investointien rahavirtana sekä lainakannan kasvuna.

Negatiivisen valtionosuuden kunnissa kunnan omilla verotuloilla tulee jatkossa olemaan entistä suurempi vaikutus kunnan talouden kestävyYTEEN. Pidemmällä aikavälillä onkin syytä seurata ja arvioida, miten negatiivisen tai erittäin pienen valtionosuuden kunnissa verotulot kehittyvät.