

Hallintovaliokunta

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain 36 ja 55 §:n muuttamisesta

JOHDANTO

Vireilletulo

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain 36 ja 55 §:n muuttamisesta (HE 90/2020 vp): Asia on saapunut hallintovaliokuntaan mietinnön antamista varten. Asia on lisäksi lähetetty sosiaali- ja terveysvaliokuntaan lausunnon antamista varten.

Eduskunta-aloite

Esityksen yhteydessä valiokunta on käsitellyt seuraavan aloitteen:

- Toimenpideoite TPA 39/2020 vp Anna-Kaisa Ikonen kok ym. Toimenpideoite kuntien pelastusohjelman luomisesta koronavirukseen aikana

Lausunto

Asiasta on annettu seuraava lausunto:

- sosiaali- ja terveysvaliokunta StVL 4/2020 vp

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- neuvotteleva virkamies Matti Sillanmäki, valtiovarainministeriö
- talouspäälikkö Pasi Rentola, opetus- ja kulttuuriministeriö
- neuvotteleva virkamies Mikko Nygård, sosiaali- ja terveysministeriö
- kehittämisspäälikkö Sanna Lehtonen, Suomen Kuntaliitto

HALLITUKSEN ESITYS JA EDUSKUNTA-ALOITE

Hallituksen esitys

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annettua lakia. Esitys on osa koronavirusepidemiaan liittyvää kuntien tukemisen toimenpiteiden kokonaisuutta,

Valiokunnan mietintö HaVM 13/2020 vp

jonka tarkoituksena on turvata peruspalvelujen järjestämisen edellytykset ja helpottaa poikkeus-tilanteesta johtuvia kuntien talouden haasteita.

Ehdotetuilla muutoksilla korvataan koronavirusepidemiasta kunnille vuonna 2020 aiheutuvaa kustannusten kasvua ja verotulojen heikkenemistä yhteensä 722,3 miljoonaa euroa. Vuonna 2020 kunnan peruspalvelujen valtionosuuteen lisättäisiin 32,80 euroa asukasta kohden, 106,73 euroa alle 18-vuotiasta asukasta kohden ja 50,07 euroa 65 vuotta täyttänyttä asukasta kohden koronavirusepidemiasta aiheutuvien taloudellisten vaikutusten johdosta, mikä lisäisi peruspalvelujen valtionosuuksia 352,3 miljoonaa euroa vuonna 2020. Vuonna 2020 kunnille ehdotetaan lisäksi maksettavan yhteensä 370 miljoonaa euroa verovuoden 2020 verontilityksissä sovellettavien kunnallisveron jako-osuuksien mukaisessa suhteessa.

Lisäksi vuonna 2020 kunnan peruspalvelujen valtionosuuteen lisättäisiin 9,11 euroa asukasta kohden harkinnanvaraisen valtionosuuden korotuksen lisäyksen rahoittamiseksi. Ehdotus liittyy vuoden 2020 neljänteen lisätalousarvioesitykseen sisältyvään harkinnanvaraisen valtionosuuden korotuksen 50 miljoonan euron lisäykseen, joka muutoin vähennettäisiin kunnille maksettavista valtionosuuksista.

Koronavirusepidemiaan liittyvien tukitoimenpiteiden lisäksi vuonna 2020 kuntien digitalisaation kannustinjärjestelmän toteuttamisen vuoksi tehtävä valtionosuuden vähennys ehdotetaan pienennettävän nykyisestä 7,29 eurosta 1,82 euroon asukasta kohden, mikä lisäisi peruspalvelujen valtionosuuksia 30 miljoonaa euroa, ja kunnan peruspalvelujen valtionosuuteen lisättäisiin 0,62 euroa asukasta kohden työttömyysetuuden sovittelun suojaosan väliaikaisen korottamisen johdosta, mikä lisäisi peruspalvelujen valtionosuuksia 3,4 miljoonaa euroa.

Kunnan peruspalvelujen valtionosuusprosenttia korotettaisiin 0,05 prosenttiyksiköllä. Valtionosuusprosentin muutoksen tarkoituksena on ikääntyneen väestön toimintakyvyn tukemisesta sekä iäkkäiden sosiaali- ja terveystalouksista annettuun lakiin ehdotetusta iäkkäiden henkilöiden tehostetun palveluasumisen ja pitkäaikaisen laitoshoidon henkilöstömitoituksesta vuonna 2020 aiheutuvien kustannusten korvaaminen kunnille. Uusi valtionosuusprosentti olisi 25,51 prosenttia ja kuntien omarahoitusosuus 74,49 prosenttia.

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

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan mahdollisimman pian.

Toimenpidealoite

Toimenpidealoitteessa TPA 39/2020 vp ehdotetaan, että hallitus ryhtyy toimenpiteisiin kuntien pelastusohjelman luomiseksi koronakriisin aikana.

Valiokunnan mietintö HaVM 13/2020 vp

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Koronavirusepidemiaan liittyvä kuntien valtionosuuden korotus

Koronavirusepidemian ja sitä seuranneiden laajojen rajoitustoimien vaikutukset kansantalouteen, julkiseen talouteen ja kuntatalouteen ovat merkittävät. Vuoden 2020 neljänteen lisätalousarvioesitykseen (HE 88/2020 vp) sisältyy koronavirusepidemiaan liittyvä noin 1,4 miljardin euron kuntien tukemisen toimenpiteiden kokonaisuus, jonka tarkoituksena on turvata peruspalvelujen järjestämisen edellytykset ja helpottaa poikkeustilanteesta johtuvia kuntien talouden haasteita.

Kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annettuun lakiin (1704/2009, jäljempänä kuntien valtionosuuslaki) ehdotettu muutos kuntien valtionosuuden korottamiseksi on osa edellä mainittua kuntatalouden tukipakettia. Tukitoimenpiteiden kokonaisuuteen sisältyvät lisäksi yhteisöveron jako-osuuden korotus, sairaanhoitopiireille osoitettava tuki sekä muu valtionavustuksina myönnettävä tuki.

Hallintovaliokunta toteaa tukipaketin olevan kuntakentälle erittäin tarpeellinen. Koronavirusepidemialla ja sen rajoitustoimilla on ollut vaikutuksia kaikkiin kuntiin, mutta vaikutukset eivät jakaudu tasaisesti, vaan ne vaihtelevat alueellisesti epidemian levinneisyyden mukaan ja niihin vaikuttavat lisäksi kunnan väestö- ja elinkeinorakenne sekä rahoitusrakenne. Valiokunta pitää sen vuoksi perusteltuna, että kuntatalouden tukipaketti koostuu neljästä eri osiosta, mikä mahdollistaa erilaisten vaikutuskanavien huomioon ottamisen, kun tukea kohdennetaan eri tavalla epidemiasta kärsineille alueille, kaupunkeihin ja kuntiin.

Ensi vaiheen koronatoimena on kuntien valtionosuuslakia jo aiemmin muutettu siten, että kunnille maksetaan määräaikainen korvaus vuonna 2020 toteutetuista verotuksen maksujärjestelyjen muutoksista johtuvien verotulojen viivästymisten vuoksi (laki 293/2020).

Nyt ehdotetuilla kuntien valtionosuuden lisäyksillä korvataan koronavirusepidemiasta kunnille vuonna 2020 aiheutuvaa kustannusten kasvua ja verotulojen heikkenemistä yhteensä 722,3 miljoonaa euroa. Lisäksi lakiehdotuksessa on huomioitu neljänteen lisätalousarvioesitykseen sisältyvä 50 miljoonan euron lisäys harkinnanvaraiseen valtionosuuden korotukseen.

Valtionosuuden lisäyksessä suurin erä, 370 miljoonaa euroa, kohdennetaan kunnille verovuoden 2020 verontilityksissä sovellettavien kunnallisveron jako-osuuksien mukaisessa suhteessa, millä pyritään kompensoimaan erityisesti kunnallisveron tuoton heikentymistä. Tasasuuruisena lisäyksenä (32,80 euroa asukasta kohden) huomioidaan yhteensä 180 miljoonaa euroa, millä kompensoidaan kaikille kunnille ja kaupungeille tasaisesti koronaepidemian aiheuttamaa talouden heikentymistä, kuten maksutuottojen menetyksiä ja kustannusten kasvua esimerkiksi koronaepidemiaan varautumisesta ja materiaalihankinnoista johtuen. Lisäksi 112,3 miljoonaa euroa kohdennetaan kunnille alle 18-vuotiaiden asukkaiden määrän mukaan (106,73 euroa alle 18-vuotiaista asukasta kohden) ja 60 miljoonaa euroa 65 vuotta täyttäneiden asukkaiden määrän mukaan (50,07 euroa 65 vuotta täyttänyttä asukasta kohden), millä pyritään lieventämään koronavirusepidemian leviämisen hidastamiseksi toteutettujen rajoitusten lapsille ja nuorille sekä iäkkäille henkilöille aiheuttamia vaikutuksia.

Valiokunnan mietintö HaVM 13/2020 vp

Hallintovaliokunta pitää tärkeänä, että kuntatalouden tukipaketin suurin osa, valtionosuuden korotus, jakaantuu osioihin, joiden laskentaperusteet pyrkivät korvaamaan erikseen erityyppisiä talousvaikutuksia kunnille. Valtionosuuteen tehtävien lisäysten vaikutukset eri kuntiin vaihtelevat sen mukaan, mikä on kunnan asukasmäärä, alle 18-vuotiaiden ja 65 vuotta täyttäneiden asukkaiden määrä ja verovuoden 2020 verontilityksissä sovellettava kunnallisveron jako-osuus sekä verotulojen ja valtionosuuksien osuus kunnan tuloista. Euromääräisesti tarkasteltuna merkittävä osa lisäyksistä kohdentuu erityisesti suurimmille kaupungeille ja noin kolmannes valtionosuuden lisäyksistä kohdentuu Uudenmaan kunnille. Näihin myös koronavirusepidemian talousvaikutukset painottuvat voimakkaimmin. Asukasta kohden tarkasteltuna kaikki kunnat kuitenkin saavat merkittävän valtionosuuden lisäyksen vuonna 2020.

Kunnan peruspalvelujen valtionosuus on yleiskatteellista valtionosuutta, joten kunnat päättävät itse saamansa valtionosuuden lisäyksen kohdentamisesta tehtäviensä hoitamiseen. Sosiaali- ja terveysvaliokunta on lausunnossaan painottanut erityisesti lasten, nuorten ja perheiden sekä ikäihmisten palveluja ja omaishoitajien tukea. Poikkeusoloilla voi olla pitkäaikaisiakin vaikutuksia. Myös hallintovaliokunta pitää tärkeänä, että valtionosuuden korotuksen avulla turvataan peruspalvelujen järjestämisen edellytyksiä ja helpotetaan poikkeustilanteesta johtuvia kuntien talouden haasteita hallituksen esityksessä tarkoitetulla tavalla.

Kuntien valtionosuuslain muutosehdotuksen ulkopuolisena toimenpiteenä, mutta osana kuntatalouden tukipakettia neljänteen lisätalousarvioesitykseen sisältyy sairaanhoitopiireille 200 miljoonan euron avustus koronavirustilanteen aiheuttamien kustannusten ja mahdollisten alijäämien kompensointiin. Sosiaali- ja terveysvaliokunta on käsitellyt lausunnossaan myös sairaanhoitopiirien tilannetta. Hallintovaliokunta on julkisen talouden suunnitelmasta antamassaan lausunnossa todennut, että kunnille ja sairaanhoitopiireille syntyy kriisin johdosta myös varautumiseen liittyviä kustannuksia, ja kiinnittänyt huomiota myös kiireettömän hoidon lykkääntymisen vaikutuksiin (HaVL 5/2020 vp).

Opetus- ja kulttuuriministeriön toimialan julkisesta rahoituksesta noin puolet toteutuu osana kuntien peruspalveluiden rahoitusjärjestelmää. Varhaiskasvatuksen, esi- ja perusopetuksen sekä kirjastotoimen ja kuntien yleisen kulttuuritoimen palvelut ovat kuntien järjestämisvastuulla ja sisältyvät kuntien asukaskohtaisen valtionosuusjärjestelmän piiriin. Vuoden 2020 neljänteen lisätalousarvioesitykseen sisältyy myös useita muita kuntien toimintaedellytyksiä parantavia toimenpiteitä. Opetus- ja kulttuuriministeriön pääluokkaan sisältyvät määrärahalisäykset kohdennetaan valtionavustuksina erillisten hakumenettelyiden kautta. Hallintovaliokunta pitää tärkeänä sitä, ettei hakumenettelyillä aiheuteta kunnille tarpeetonta hallinnollista taakkaa.

Hallituksen esityksen perusteluissa on suuntaa-antavasti arvioitu, että koronakriisin yhteisvaikutus kuntatalouteen olisi noin 1,6—2 miljardia euroa kuntataloutta heikentävä. On kuitenkin vaikeaa tarkalleen erottaa, mikä johtuu suoraan tai välillisesti koronavirusepidemian vaikutuksesta ja mikä kuntien jo muutenkin vaikeasta tilanteesta ja jo aiemmin ennakoidusta talouden vaimeasta kehityksestä (myös HaVL 5/2020 vp). Hallintovaliokunta pitää tärkeänä, että on ryhdytty nopeasti toimenpiteisiin, jotta kuntien edellytykset huolehtia kansalaisten peruspalveluista eivät vaarannu. Siihen, miten kuntatalous kokonaisuutena toipuu, vaikuttaa paljon muun muassa se, miten elpyminen käynnistyy. Myös rakenneuudistuksilla vaikutetaan kuntien taloudelliseen ahdinkoon. Koronavirusepidemian vaikutuksia ja tukipaketin riittävyyttä on kuitenkin seurattava ja

Valiokunnan mietintö HaVM 13/2020 vp

tukea tarpeen mukaan lisättävä. Kuntatalouden tukemiseen on syytä varautua myös vuoden 2020 jälkeen.

Henkilöstömitoituksesta aiheutuvien kustannusten korvaaminen vuonna 2020

Hallituksen esityksessä ehdotetaan kunnan peruspalvelujen valtionosuusprosenttia korotettavan 0,05 prosenttiyksiköllä 25,51 prosenttiin. Tarkoituksena on ikääntyneen väestön toimintakyvyn tukemisesta sekä iäkkäiden sosiaali- ja terveyspalveluista annettuun lakiin (980/2012) ehdotetusta iäkkäiden henkilöiden tehostetun palveluasumisen ja pitkäaikaisen laitoshoidon henkilöstömitoituksesta vuonna 2020 aiheutuvien kustannusten korvaaminen täysimääräisesti kunnille. Hallituksen esityksen HE 4/2020 vp mukaan kunnille vuonna 2020 aiheutuvat kustannukset ovat yhteensä 17,7 miljoonaa euroa. Hallituksen esityksen mukaan lakiehdotuksen oli tarkoitus tulla voimaan 1.8.2020. Hallituksen esityksessä HE 90/2020 vp kuntien valtionosuuslakiin esitetty valtionosuusprosentin korotus on mitoitettu tämän kustannusarvion mukaisesti.

Sosiaali- ja terveysvaliokunnan mietinnössä (StVM 18/2020 vp — HE 4/2020 vp) lakiehdotukseen ehdotetaan muutoksia, joilla on vaikutusta henkilöstömitoituksen siirtymäkauden kustannuksiin. Hallintovaliokunnan saaman tiedon mukaan henkilöstömitoituksesta ja siihen liittyvistä tietojärjestelmämuutoksista ja koulutuksista aiheutuva arvioitu kustannus on noin 12,7 miljoonaa euroa vuodelle 2020, jos ehdotettu laki tulee voimaan 1.10.2020. Tästä seuraa, että myös hallituksen esityksessä HE 90/2020 vp ehdotettua kunnan peruspalvelujen valtionosuusprosenttia on tarpeen muuttaa. Saamansa selvityksen perusteella hallintovaliokunta ehdottaa kuntien valtionosuuslain 55 §:n 1 momenttia muutettavaksi siten, että kunnan peruspalvelujen valtionosuusprosenttia korotetaan 0,03 prosenttiyksiköllä hallituksen esityksessä ehdotetun 0,05 prosenttiyksikön sijasta, jolloin uusi valtionosuusprosentti on 25,49 prosenttia ja kuntien omarahoitusosuus on 74,51 prosenttia.

Muut vuoden 2020 valtionosuuteen ehdotetut muutokset

Hallituksen esityksen mukaisesti ehdotetaan, että kuntien digitalisaation kannustinjärjestelmän toteuttamisen vuoksi vuonna 2020 tehtävä valtionosuuden vähennys pienennetään nykyisestä 7,29 eurosta 1,82 euroon asukasta kohden. Ehdotus merkitsee, että peruspalvelujen rahoitukseen tehty leikkaus pienenee 30 miljoonalla eurolla aiemmasta. Muutoksen jälkeen digikannustinavustuksena jaettavaksi jää 10 miljoonaa euroa.

Lisäksi vuonna 2020 kunnan peruspalvelujen valtionosuuteen ehdotetaan lisättävän 0,62 euroa asukasta kohden työttömyysetuuden sovittelun suojaosan väliaikaisen korottamisen johdosta. Ehdotus liittyy hallituksen esitykseen HE 78/2020 vp sisältyneeseen lakiehdotukseen, jonka eduskunta on hyväksynyt 2.6.2020 (laki 429/2020).

Toimenpidealoite TPA 39/2020 vp

Toimenpidealoitteessa TPA 39/2020 vp ehdotetaan, että hallitus ryhtyy toimenpiteisiin kuntien pelastusohjelman luomiseksi koronakriisin aikana. Aloitteen mukaan kuntien taloutta ja toimintaedellytyksiä vahvistamaan tarvitaan kuntamiljardi, joka tulee kohdistaa sekä kasvaneiden ter-

Valiokunnan mietintö HaVM 13/2020 vp

veydenhuollon menojen ja menetettyjen tulojen kompensointiin että uudelleenrakennuksen tukeen. Lisäksi aloitteessa esitetään muita ehdotuksia ohjelman toimenpiteiksi.

Hallituksen esityksessä ehdotettu valtionosuuksien korotus (yhteensä noin 772 miljoonaa euroa) muodostaa suurimman osan koronavirusepidemiaan liittyvää noin 1,4 miljardin euron kuntatalouden tukipakettia, jonka tarkoituksena on turvata peruspalvelujen järjestämisen edellytykset ja helpottaa poikkeustilanteesta johtuvia kuntien talouden haasteita. Tukipakettiin sisältyvät lisäksi yhteisöveron jako-osuuden korotus, sairaanhoitopiirien tuki sekä muu valtionavustuksina myönnettävä tuki. Ensi vaiheen koronatoimena on jo aikaisemmin säädetty kunnille maksettavasta korvauksesta verotulojen viivästymisten vuoksi.

Hallintovaliokunta puoltaa hallituksen esityksessä ehdotettua valtionosuuden korotusta ja pitää neljänteen lisätalousarvioesitykseen sisältyvää tukipakettia kuntakentälle erittäin tarpeellisena. Osa toimenpiteistä toteutuu muiden esitysten kautta. Hallituksen esityksen perustelujen suuntaantavan arvion mukaan koronakriisin yhteisvaikutus kuntatalouteen olisi noin 1,6—2 miljardia euroa kuntataloutta heikentävä. Valiokunta on todennut tässä mietinnössään, että koronavirus-epidemian vaikutuksia ja tukipaketin riittävyyttä on seurattava ja tukea tarpeen mukaan lisättävä ja että kuntatalouden tukemiseen on syytä varautua myös vuoden 2020 jälkeen. Edellä esitetyt seikat huomioon ottaen hallintovaliokunta ehdottaa, että toimenpidealoite hylätään.

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSEHDOTUS

Hallintovaliokunnan päätösehdotus:

Eduskunta hyväksyy muutettuna hallituksen esitykseen HE 90/2020 vp sisältyvän lakiehdotuksen.

Eduskunta hylkää toimenpidealoitteen TPA 39/2020 vp.

Valiokunnan muutosehdotukset

Laki

kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain 36 ja 55 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain (1704/2009) 36 §:n 4 momentti ja 55 §:n 1 momentti, sellaisina kuin ne ovat laissa 1376/2019, ja
lisätään 36 §:ään, sellaisena kuin se on laissa 1376/2019, uusi 5—8 momentti seuraavasti:

Valiokunnan mietintö HaVM 13/2020 vp

36 §

Määräaikaiset kuntien valtionosuuteen kohdistuvat vähennykset ja lisäykset

— — — — —
Vuonna 2020 kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta vähennetään 1,82 euroa asukasta kohden liittyen kuntien digitalisaation kannustinjärjestelmän toteuttamiseen.

Vuonna 2020 kunnan peruspalvelujen valtionosuuteen lisätään 32,80 euroa asukasta kohden, 106,73 euroa alle 18-vuotiasta asukasta kohden ja 50,07 euroa 65 vuotta täyttänyttä asukasta kohden koronavirusepidemiasta aiheutuvien taloudellisten vaikutusten johdosta.

Vuonna 2020 kunnille maksetaan yhteensä 370 miljoonaa euroa koronavirusepidemiasta aiheutuvien taloudellisten vaikutusten johdosta. Korvaus maksetaan kunnille verovuoden 2020 verontilityksissä sovellettavien kunnallisveron jako-osuuksien mukaisessa suhteessa.

Vuonna 2020 kunnan peruspalvelujen valtionosuuteen lisätään 0,62 euroa asukasta kohden työttömyysetuuden sovittelun suojaosan väliaikaisen korottamisen johdosta.

Vuonna 2020 kunnan peruspalvelujen valtionosuuteen lisätään 9,11 euroa asukasta kohden harkinnanvaraisen valtionosuuden korotuksen lisäyksen rahoittamiseksi.

55 §

Valtionosuusprosentti ja kunnan omarahoitusosuus

Kunnan 6—13 §:ssä tarkoitetut laskennalliset kustannukset jakautuvat siten, että kuntien valtionosuus on 25,49 prosenttia (*valtionosuusprosentti*) ja kuntien omarahoitusosuus on 74,51 prosenttia.

— — — — —

— — — — —
Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .
— — — — —

Valiokunnan mietintö HaVM 13/2020 vp

Helsingissä 23.6.2020

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 Eveliina Heinäluoma sd
jäsen Hanna Holopainen vihr
jäsen Mikko Kärnä kesk
jäsen Aki Lindén sd
jäsen Mauri Peltokangas ps
jäsen Juha Pylväs kesk
jäsen Piritta Rantanen sd
jäsen Matti Semi vas
jäsen Ben Zyskowicz kok

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Minna-Liisa Rinne