

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

**ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ**

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

---

**SISÄLLYS**

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ.....	1
PERUSTELUT .....	3
1 Asian tausta ja valmistelu .....	3
1.1 Tausta .....	3
1.2 Valmistelu .....	4
2 Nykytila ja sen arviointi.....	4
2.1 Laki kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta.....	4
2.2 Koronavirusepidemian vaikutukset kuntien talouteen .....	5
2.3 Henkilöstömitoitus iäkkäiden henkilöiden tehostetun palveluasumisen ja pitkäaikaisen laitoshoidon toimintayksiköissä .....	7
3 Tavoitteet.....	8
4 Ehdotukset ja niiden vaikutukset .....	8
4.1 Keskeiset ehdotukset.....	8
4.2 Pääasialliset vaikutukset.....	9
5 Säännöskohtaiset perustelut.....	10
6 Voimaantulo .....	11
7 Suhde muihin esityksiin.....	11
8 Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys .....	11
LAKIEHDOTUS .....	12
Laki kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain 36 ja 55 §:n muuttamisesta .....	12
LIITE .....	14
RINNAKKAISTEKSTI.....	14
Laki kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain 36 ja 55 §:n muuttamisesta .....	14

## PERUSTELUT

### 1 Asian tausta ja valmistelu

#### 1.1 Tausta

##### *Kuntien tukeminen koronavirusepidemian johdosta*

Pääministeri Sanna Marinin hallitus on päättänyt kuntien tukemisesta koronavirusepidemian aiheuttamien vaikutusten johdosta. Koronakriisi vaikuttaa kuntien talouteen etenkin sosiaali- ja terveydenhuollon menojen kasvun, mukaan lukien tarvittavien suojavälineiden ja muiden materiaalien tarpeen kasvun, sekä vero- ja maksutulojen vähenemisen kautta. Kuntien tukemisen tarkoitus on turvata peruspalvelujen järjestämisen edellytykset ja helpottaa poikkeustilanteesta johtuvia kuntien talouden haasteita.

Ensi vaiheessa kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annettua lakia (1704/2009) on muutettu siten, että vuonna 2020 toteutetuista verotuksen maksujärjestelyjen muutoksista johtuvaa kuntien arvioitua verotulojen viivästymistä vastaava euromäärä, yhteensä 547 miljoonaa euroa, maksetaan kunnille vuonna 2020 erillisenä verotulojen viivästymisestä johtuvana määräaikaisena korvauksena. Korvauksella tasapainotetaan verotuksen maksujärjestelyjen muutoksista aiheutuvia vaikutuksia kuntien talouteen vuonna 2020. Vastaava euromäärä, johon on lisätty maksujärjestelyjen muutoksien johdosta kunnille tilitettävän viivästyskoron arvioitu määrä, vähennetään veroperustemuutoksista johtuvien verotulomenetysten korvauksesta vuonna 2021.

Hallitus linjasi 8.4.2020 vuosien 2021–2024 julkisen talouden suunnitelmaa koskevan neuvottelun yhteydessä koronaviruskriisiin liittyvästä kuntien tukemisen toimenpiteiden toisesta vaiheesta. Toisessa vaiheessa valtio korvaa suoraan sairaanhoitopiireille koronakriisin aiheuttamat lisäkustannukset valtionavustuksella (mm. tehohoito); kuntien yhteisöveron jako-osuutta korotetaan määräaikaisesti vuodelle 2020; peruspalvelujen valtionosuutta korotetaan määräajaksi loppuvuodelle 2020; ja harkinnanvaraista valtionosuutta korotetaan.

Samassa yhteydessä hallitus linjasi, että toisen vaiheen toimenpiteiden mittaluokka on yhteensä vähintään miljardi euroa ja että toimenpiteet toteutetaan vuoden 2020 seuraavassa lisätalousarvioesityksessä. Lisäksi hallitus arvioi tulevissa lisätalousarvioissa ja elokuun 2020 budjettiriihessä koronakriisin vaikutuksia kuntiin ja sitoutuu vaikutusarvioiden tarkentuessa täydentämään tarvittaessa kunnille suunnattua toimenpidekokonaisuutta. Vuotta 2021 koskevista toimenpiteistä päätetään vuoden 2021 talousarvioprosessin yhteydessä.

Hallitus myös totesi, että koronaepidemian leviämisen hidastamiseksi toteutetuilla rajoituksilla on kielteisiä vaikutuksia lasten ja nuorten oppimistuloksiin, hyvinvointiin ja yhdenvertaisuuteen ja hallitus toteuttaa laaja-alaisen toimenpideohjelman vaikutusten lieventämiseksi. Koronaepidemian vaikutukset lapsiin ja nuoriin on otettu huomioon ehdotettavien peruspalvelujen valtionosuuden korotusten kohdentamisessa.

Tähän esitykseen sisältyvät edellä mainittua kunnan peruspalvelujen valtionosuuden korottamista koskevat ehdotukset. Kuntien yhteisöveron jako-osuuden korottamisesta annetaan erillinen hallituksen esitys. Erikseen valmistellaan lisäksi sairaanhoitopiireille suunnattu valtionavustus.

*Henkilöstömitoitus iäkkäiden henkilöiden tehostetun palveluasumisen ja pitkäaikaisen laitoshoidon toimintayksiköissä*

## HE 90/2020 vp

Pääministeri Sanna Marinin hallituksen ohjelman (Osallistava ja osaava Suomi – sosiaalisesti, taloudellisesti ja ekologisesti kestävä yhteiskunta, 10.12.2019) mukaan osana ikäystävällisyyden edistämistä ja tähän liittyvää palvelujen parantamista säädetään hoivahenkilöstön sitovasta vähimmäismitoituksesta (0,7) ympärivuorokautisen hoivan yksiköissä.

Hallitus antoi 6.2.2020 eduskunnalle esityksen laiksi ikääntyneen väestön toimintakyvyn tukemisesta sekä iäkkäiden sosiaali- ja terveyspalveluista annetun lain muuttamisesta (HE 4/2020 vp). Mainitussa hallituksen esityksessä ehdotetaan muun ohessa säädettäväksi iäkkäiden henkilöiden tehostetun palveluasumisen ja pitkäaikaisen laitoshoidon toimintayksiköissä noudatettava henkilöstömitoituksesta ja tähän liittyvästä siirtymäkaudesta vuosina 2020—2023. Ehdotettu laki on tarkoitettu tulemaan voimaan 1 päivänä elokuuta 2020.

Kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain 55 §:n 2 momentin mukaisesti uusissa ja laajentuvissa valtionosuustehtävissä valtionosuus on 100 prosenttia uusien ja laajentuvien tehtävien laskennallisista kustannuksista, ellei valtionosuustehtäviin tehdä vastaavan suuruisia vähennyksiä.

Ehdotetusta henkilöstömitoituksesta kunnille vuonna 2020 aiheutuvien lisäkustannusten korvaaminen edellyttää kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain muuttamista.

### 1.2 Valmistelu

Esitys on valmisteltu valtiovarainministeriössä virkatyönä. Esityksestä ei asian kiireellisyyden vuoksi ole järjestetty erillistä lausuntokierrosta.

Esitys on käsitelty kuntatalouden ja –hallinnon neuvottelukunnassa.

## 2 Nykytila ja sen arviointi

### 2.1 Laki kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta

Kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetussa laissa säädetään kunnille käyttökustannuksiin myönnettävästä valtionosuudesta lain 1 §:n 1 momentissa lueteltuihin valtionosuustehtäviin.

Valtionosuuden laskemisen perusteina käytetään lain 6—13 §:n mukaisesti määräytyviä valtionosuustehtävien laskennallisia kustannuksia. Lain 26—28 §:ssä säädetään valtionosuuden lisäosista ja 29 §:ssä verotuloihin perustuvasta valtionosuuden tasauksesta. Yksittäisen kunnan valtionosuus määräytyy valtionosuustehtävien laskennallisten kustannusten, lisäosien ja verotuloihin perustuvan valtionosuuden tasauksen perusteella. Lain 7 luvussa säädetään lisäksi muista valtionosuuteen tehtävistä vähennyksistä ja lisäyksistä. Lain 7 a luvussa puolestaan säädetään veroperustemuutoksista johtuvien verotulomenetyksen korvauksesta, joka maksetaan kunnille valtionosuuden yhteydessä.

Kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain 54 §:n mukaisesti valtioneuvoston asetuksella säädetään vuosittain seuraavaa varainhoitovuotta varten 6—13 sekä 26—28 §:n mukaisille määräytymistekijöille perushinnat, joita käytetään määrittäessä valtionosuuden laskennallisia kustannuksia sekä lisäosia. Perushintaa säädettyä otetaan huomioon valtionosuustehtävien laajuuden ja laadun arvioidut muutokset, kustannustason arvioidut muutokset sekä valtion ja kuntien välisen kustannustenjaon tarkistamiseksi vuosittain tehtävät tarkistukset.

Kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta ja kuntien omarahoitusosuudesta säädetään kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain 55 §:ssä. Kuntien valtionosuus lain 6—13 §:ssä tarkoitetuista laskennallisista kustannuksista on nykyisin 25,46 prosenttia (*valtionosuusprosentti*) ja kuntien omarahoitusosuus on 74,54 prosenttia. Valtionosuusprosentti määrittelee valtion ja kuntien välistä kustannusten jakoa peruspalveluiden rahoituksessa koko maan tasolla. Omarahoitusosuus asukasta kohden on kaikissa kunnissa yhtä suuri. Pykälän 2 momentin mukaan uusissa ja laajentuvissa valtionosuustehtävissä valtionosuus on 100 prosenttia uusien ja laajentuvien tehtävien laskennallisista kustannuksista, ellei valtionosuustehtäviin tehdä vastaavan suuruisia vähennyksiä.

Lain 57 §:n mukaan 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 58 §:n 1 momentin mukaisesti toteutuneiden kustannusten mukaisiksi laskennalliset kustannukset, perushinnat ja rahoitus sekä 55 §:ssä tarkoitettu valtionosuusprosentti. Pykälän 2 momentin mukaan kustannustenjaon tarkistuksessa valtion ja kuntien välillä tarkistetaan valtakunnallisesti yhtenä kokonaisuutena 6—13 §: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. Valtio osallistuu laskennallisiin kustannuksiin 55 §:ssä säädetyllä prosenttiosuudella. Valtionosuusprosentissa otetaan huomioon edellä tarkoitettu opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetun lain mukainen rahoitus.

Perushinnat ja rahoitus määrätään sekä valtionosuusprosentti säädetään varainhoitovuosittain. Kustannustenjaon tarkistus suoritetaan vuosittain.

Lain 60 §:n 2 momentin mukaan kustannustenjaon tarkistuksessa käytetään varainhoitovuotta edeltäneen kolmannen vuoden tietoja toteutuneista kustannuksista. Esimerkiksi vuonna 2020 aiheutuneet kustannukset tulevat siten huomioiduiksi kustannustenjaon tarkistuksessa vuodelle 2023.

Kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain 36 §:ssä säädetään määräaikaisista kuntien valtionosuuteen kohdistuvista vähennyksistä ja lisäyksistä. Voimassa olevien säännösten nojalla vuonna 2020 kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta vähennetään yhteensä 58,07 euroa asukasta kohden.

Lain 30 §:n mukaan kunnan valtionosuutta voidaan korottaa hakemuksesta harkinnanvaraisesti valtion talousarvion rajoissa, jos kunta ensisijaisesti poikkeuksellisten tai tilapäisten kunnallistaloudellisten vaikeuksien vuoksi on lisätyn taloudellisen tuen tarpeessa. Pykälän 3 momentin mukaan harkinnanvaraisten valtionosuuden korotusten yhteismäärää vastaava euromäärä vähennetään kunnille maksettavista valtionosuuksista. Vähennys on kaikissa kunnissa asukasta kohden yhtä suuri.

## **2.2 Koronavirusepidemian vaikutukset kuntien talouteen**

Koronavirusepidemian ja sitä seuranneiden laajojen rajoitustoimien vaikutukset kansantalouteen, julkiseen talouteen ja kuntatalouteen ovat merkittävät. Valtiovarainministeriön kansantalousaston huhtikuussa 2020 tekemän ennusteen mukaan kansantalous supistuu 5,5 prosenttia

ja julkisen talouden alijäämä kasvaa lähes 17 miljardiin euroon kuluvana vuonna. Koronavirusepidemian ja rajoitustoimenpiteiden tarkkoja vaikutuksia kuntatalouteen on vielä kuitenkin mahdotonta arvioida. Poikkeustilanteen kestolla ja laajuudella on olennainen vaikutus kuntien tuloihin ja menoihin. Kuntatalouden kehitys on ollut heikkoa ja näkyvät vaikeat jo useamman vuoden ajan ennen koronavirusepidemiaa. Kuntien tukemisessa onkin tärkeää erottaa koronakriisin välittömät vaikutukset ja kuntatalouden pitkän aikavälin rakenteelliset ongelmat, kuten kuntien voimakas eriytymiskehitys, kuntien tulojen ja menojen pitkään jatkunut epätasapaino tai rakennuskannan ja infrastruktuurin heikentymisestä johtuvat suuret investointipaineet. Kuntien ja kuntatalouden tilannetta on käsitelty laajemmin valtiovarainministeriön 16.4.2020 julkaisemassa kuntatalousohjelmassa vuosille 2021–2024 (Valtiovarainministeriön julkaisuja 2020:30, saatavilla valtiovarainministeriön julkisella verkkosivulla osoitteessa <https://vm.fi/julkaisut>) sekä 13.2.2020 julkaistussa Kuntien tilannekuva 2020 –raportissa (Valtiovarainministeriön julkaisuja 2020:13, saatavilla valtiovarainministeriön julkisella verkkosivulla osoitteessa <https://vm.fi/julkaisut>).

Koronavirusepidemia vaikuttaa kuntien taloudelliseen tilanteeseen monin tavoin. Epidemia nostaa kuntien sosiaali- ja terveydenhuollon menoja. Menojen lisäys riippuu paitsi koronavirukseen sairastuneiden määrästä, myös muista syistä sairastuneiden määrästä, sekä siitä minkä verran kiireetöntä sairaanhoitoa siirretään myöhemmin toteutettavaksi. Menojen kasvu ei kohdennukaan kaikilta osin kevääseen 2020, vaan näkyy kokonaisuudessaan kunnissa ja sairaanhoitopiireissä todennäköisesti vasta pidemmällä aikavälillä. Lisäkustannuksia aiheuttaa myös hoitotyössä tarvittavien suojavälineiden ja muiden materiaalien kasvanut hankintatarve. Toteutettujen rajoitustoimien vuoksi kasvaa myös lasten, nuorten ja perheiden sosiaalihuollon palvelujen, lasten ja nuorten mielenterveyspalvelujen sekä iäkkäiden henkilöiden kuntoutus- ja muiden tukipalvelujen tarve, mikä edellyttää näiden palvelujen lisäresursointia. Myös kuntien saamien maksutuottojen määrä pienenee. Esimerkiksi varhaiskasvatuksen supistaminen vähentää varhaiskasvatuskasvuja, samoin kuin liikunta- ja kulttuuripalvelujen sulkeminen vähentää niistä saatavia tuottoja. Koko kuntatalouden kannalta merkittävimmät vaikutukset kuntatalouteen muodostuvat kuitenkin osittain viiveellä verotulojen kautta erityisesti kunnallisveron ja yhteisöveron tuoton heiketessä. Koronavirusepidemian taloudelliset vaikutukset kunnille vaihtelevat alueellisesti epidemian levinneisyyden mukaan ja niihin vaikuttavat lisäksi kunnan väestö- ja elinkeinorakenne ja rahoitusrakenne, kuten verotulopohjan erot sekä verotulojen ja valtionosuusien osuus kunnan tuloista.

Tässä vaiheessa arviot koronavirusepidemian kustannuksista perustuvat verrattain epävarmoin oletuksiin, joiden tavoitteena on kuvata koronavirusepidemian ja sitä seuranneiden laajojen rajoitustoimien mahdollisia taloudellisia vaikutuksia koko kansantalouden tasolla ja julkiseen talouteen. Kuntatalousohjelmaan sisältyvän valtiovarainministeriön kuntatalouden kehitysarvion mukaan kuntatalouden rahoitusasema (toiminnan ja investointien rahavirta) heikkenee noin miljardilla eurolla vuodesta 2019 ja on -3,3 miljardia euroa vuonna 2020. On kuitenkin vaikeaa tarkalleen erottaa, mikä osa rahoitusaseman heikkenemisestä johtuu suoraan tai välillisesti koronaepidemian vaikutuksesta ja mikä osa kuntien jo muutenkin vaikeasta tilanteesta, ja jo aiemmin ennakoitusta talouden vaimeasta kehityksestä.

Koronaepidemian kuntatalouden toimintakatetta heikentävän vaikutuksen on kevään 2020 kuntatalouden kehitysarviossa arvioitu olevan nettomääräisesti noin 500–700 miljoonaa euroa kuluvalle vuodelle. Tämä arvio sisältää sosiaali- ja terveydenhuollon menojen kasvun, myynti- ja maksutulojen vähenemisen ja tietyistä toiminnoista koronan vuoksi aiheutuneet säästöt: joitakin palveluja ei tarvita yhtä laaja-alaisesti ja sosiaali- ja terveydenhuollon kiireettömiä hoitoja siirretään. Lisäksi voidaan olettaa, että työttömyyden kasvu lisää toimeentulotukimenoja (joista kunnat rahoittavat puolet), täydentävää toimentulotukea ja omaishoidon tukea jonkin verran. Terveydenhuoltomenojen kasvua ennusteessa on koronasta johtuen noin 300 miljoonaa euroa.

Toimintatuottojen supistumista ennusteessa on noin 200 miljoonaa euroa. On kuitenkin mahdollista, että toimintatuotot supistuvat tätäkin enemmän, jos kiireetöntä hoitoa lykätään arvioitua enemmän.

Kevään 2020 ennusteen mukaan kuntien verotulot jäävät vuonna 2020 noin 2 miljardia euroa alhaisemmaksi kuin vielä syksyllä 2019 ennustettiin. Koronaepidemian vaikutusta veroennusteen alenemasta ei voida erottaa täsmällisesti, mutta sen osuuden voidaan arvioida olevan korkeintaan 1,6–1,8 miljardia euroa mukaan lukien verojen maksulykkäyksestä aiheutuva verotulojen siirtymä. Maksulykkäyksestä aiheutuvat menetykset kuitenkin kompensoidaan kunnille valtion budjetin kautta, joten nettomääräisesti koronaepidemian vaikutus kuntien verotuloihin arvioidaan olevan enimmillään 1,1–1,3 miljardia euroa vuonna 2020.

Edellä kuvatuilla oletuksilla koronakriisin yhteisvaikutus kuntatalouteen olisi noin 1,6–2 miljardia euroa kuntataloutta heikentävä. Kuten edellä on todettu, arviota on tässä vaiheessa syytä pitää suuntaa antavana, ottaen huomioon vaikeus erottaa koronapandemian vaikutuksia muusta talouskehityksestä ja tilanteeseen liittyvä tavanomaista suurempi epävarmuus. Epävarmuudesta ja vaikutusten täsmentymättömyydestä huolimatta on perusteltua ryhtyä nopeasti toimenpiteisiin, jotta kuntien edellytykset huolehtia kansalaisten peruspalveluista eivät vaarantuisi. Samalla koronavirusepidemian vaikutuksia on seurattava tarkoin ja niiden täsmentyessä kuntien tukitoimenpiteiden kokonaisuutta on tarpeen arvioida uudelleen.

### **2.3 Henkilöstömitoitus iäkkäiden henkilöiden tehostetun palveluasumisen ja pitkäaikaisen laitoshoidon toimintayksiköissä**

Iäkkäiden henkilöiden tehostetun palveluasumisen ja pitkäaikaisen laitoshoidon toimintayksiköissä noudatettavaa henkilöstömitoitusta koskeva esitys (HE 4/2020 vp) on eduskunnan käsiteltävänä.

Ikääntyneen väestön toimintakyvyn tukemisesta sekä iäkkäiden sosiaali- ja terveyspalveluista annetun lain (980/2012) 20 §:n ehdotetun uuden 2 momentin mukaan toteutuneen henkilöstömitoituksen tehostetun palveluasumisen ja pitkäaikaisen laitoshoidon toimintayksikössä, jolla on yhteiset toimitilat ja oma työvuorosuunnittelu ja joka toimii yhden esimiehen alaisuudessa, olisi oltava vähintään 0,7 työntekijää asiakasta kohti. Ehdotetun voimaantulosäännöksen mukaan ennen 1 päivää huhtikuuta 2023 toteutunut henkilöstömitoitus 20 §:n 2 momentissa tarkoitetuissa toimintayksiköissä saisi olla pienempi kuin 0,7 asiakasta kohti, jos toimintayksikkö voi osoittaa, että siellä annettava hoito ja huolenpito vastaavat yksikössä olevien iäkkäiden henkilöiden määrän ja heidän toimintakykynsä edellyttämää palvelutarvetta sekä turvaavat heille laadukkaat palvelut. Henkilöstömitoituksen olisi oltava kuitenkin vähintään 0,5 työntekijää asiakasta kohti. Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan 1.8.2020.

Ehdotetut muutokset aiheuttavat palvelujen järjestämisestä vastaaville kunnille lisäkustannuksia. Uusissa ja laajentuvissa valtiosuustehtävissä valtiosuus on 100 prosenttia uusien ja laajentuvien tehtävien laskennallisista kustannuksista, ellei valtiosuustehtäviin tehdä vastaavan suuruisia vähennyksiä. Hallituksen esityksen 4/2020 vp mukaan henkilöstömitoituksesta kunnille vuonna 2020 aiheutuvat kustannukset ovat yhteensä 17,7 miljoonaa euroa. Tarkemmat vaikutusarvioinnit ja muut henkilöstömitoitusta koskevat perustelut sisältyvät mainittuun hallituksen esitykseen. Kunnan peruspalvelujen valtiosuudesta annettua lakia on tarpeen muuttaa henkilöstömitoituksen muutoksesta vuonna 2020 aiheutuvien kustannusten korvaamiseksi. Muutos on tarkoituksenmukaista toteuttaa samassa yhteydessä koronavirusepidemiaan liittyvien tukitoimenpiteiden kanssa.

### 3 Tavoitteet

Esitys on osa koronavirusepidemiaan liittyvää kuntien tukemisen toimenpiteiden kokonaisuutta. Tarkoituksena on korvata koronavirusepidemiasta kunnille vuonna 2020 aiheutuvia taloudellisia vaikutuksia ja näin turvata peruspalvelujen järjestämisen edellytyksiä ja helpottaa poikkeus-tilanteesta johtuvia kuntien talouden haasteita. Tavoitteena on myös koronavirusepidemian leviämisen hidastamiseksi toteutettujen rajoitusten lapsille ja nuorille sekä iäkkäille henkilöille aiheuttamien kielteisten vaikutusten lieventäminen.

Koronavirusepidemiaan liittyvien tukitoimenpiteiden lisäksi on samassa yhteydessä tarkoituksena korvata ikääntyneen väestön toimintakyvyn tukemisesta sekä iäkkäiden sosiaali- ja terveyspalveluista annettuun lakiin ehdotetusta iäkkäiden henkilöiden tehostetun palveluasumisen ja pitkäaikaisen laitoshoidon henkilöstömitoituksesta kunnille vuonna 2020 aiheutuvat kustannukset.

### 4 Ehdotukset ja niiden vaikutukset

#### 4.1 Keskeiset ehdotukset

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annettua lakia.

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. Kohdentamalla osa ehdotetusta valtionosuuden lisäyksestä kunnan alle 18-vuotiaiden asukkaiden määrän mukaan pyritään osaltaan vahvistamaan kuntien edellytyksiä lasten, nuorten ja perheiden tukipalvelujen järjestämiseen. Vastaavasti pyritään turvaamaan iäkkäiden henkilöiden palvelujen toimivuutta kohdentamalla osa valtionosuuden lisäyksestä kunnan 65 vuotta täyttäneiden asukkaiden määrän mukaan. 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. Harkinnanvaraisten valtionosuuden korotusten yhteismäärää vastaava euromäärä vähennetään kunnille maksettavista valtionosuuksista. Ehdotettu valtionosuuden lisäys kompensoisi tältä osin tehtävän vähennyksen.

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. Jälkimmäinen ehdotus liittyy hallituksen esitykseen 78/2020 vp sisältyvään lakiehdotukseen, jonka eduskunta on hyväksynyt.



Kunnan peruspalvelujen valtionosuusprosenttia korotettaisiin 0,05 prosenttiyksiköllä. Uusi valtionosuusprosentti olisi 25,51 prosenttia ja kuntien omarahoitusosuus 74,49 prosenttia. Muutos liittyy iäkkäiden henkilöiden tehostetun palveluasumisen ja pitkäaikaisen laitoshoidon uudesta henkilöstömitoituksesta vuonna 2020 aiheutuvien kustannusten korvaamiseen kunnille.

#### 4.2 Pääasialliset vaikutukset

##### *Kuntien tukeminen koronavirusepidemian johdosta*

Esitykseen sisältyvät kunnan peruspalvelujen valtionosuuden lisäykset vahvistaisivat kuntataloutta vuonna 2020 yhdessä muiden koronavirusepidemiaan liittyvien kuntien tukemisen toimenpiteiden kanssa. Noin 1,4 miljardin euron tukitoimenpiteiden kokonaisuudesta tähän esitykseen sisältyvien ehdotusten osuus olisi yhteensä 722,3 miljoonaa euroa. Tästä asukaskohtaisesti kohdennettava osuus olisi yhteensä 180 miljoonaa euroa, alle 18-vuotiaiden asukkaiden mukaan kohdennettava osuus yhteensä 112,3 miljoonaa euroa ja 65 vuotta täyttäneiden asukkaiden mukaan kohdennettava osuus yhteensä 60 miljoonaa euroa. Kunnallisveron jako-osuuk- sien mukaisesti kohdennettava osuus olisi yhteensä 370 miljoonaa euroa.

Ehdotettujen valtionosuuden 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 kohdentuisi erityisesti suurimmille kaupungeille ja noin kolmannes valtionosuuden lisäyksistä kohdentuisi Uudenmaan kunnille. Asukasta kohden tarkasteltuna kaikki kunnat kuitenkin saisivat merkittävän valtionosuuden lisäyksen. Kuntakohtainen valtionosuuden lisäys olisi yhteensä 106—194 euroa asukasta kohden. Kunnat päättävät itse saamansa valtionosuuden lisäyksen kohdentamisesta tehtäviensä hoitamiseen.

Tukitoimenpiteet turvaavat peruspalvelujen järjestämisen edellytyksiä ja vähentävät talouden sopeuttamistoimien, kuten henkilöstön lomautusten tai irtisanomisten, tarvetta kunnissa.

Harkinnanvaraisen valtionosuuden korotuksen lisäyksen rahoittamiseksi ehdotettu valtionosuuden lisäys turvaisi sen, että lisätalousarvioesitykseen sisältyvä harkinnanvaraisen valtionosuuden korotuksen lisäys ei pienentäisi kuntien valtionosuuksia.

Koronavirusepidemiaan liittyvien tukitoimenpiteiden lisäksi ehdotetaan kuntien digitalisaation kannustinjärjestelmään ja työttömyysetuuden sovittelun suojaosan väliaikaiseen korottamiseen liittyviä asukasmäärän mukaan kohdennettavia valtionosuuden korotuksia, jotka lisäisivät peruspalvelujen valtionosuuksia yhteensä 33,4 miljoonaa euroa vuonna 2020.

##### *Valtionosuusprosentin muutos*

Kunnan peruspalvelujen uusi valtionosuusprosentti olisi 25,51 prosenttia ja kuntien omarahoitusosuus näin ollen 74,49 prosenttia, joka euromääräisesti olisi 3654,67 euroa asukasta kohden.

Valtionosuusprosentin korottamisen 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 täysimääräisesti kunnille.

Ikääntyneen väestön toimintakyvyn tukemisesta sekä iäkkäiden sosiaali- ja terveystalouksista annetun lain muutosten taloudelliset ja muut vaikutukset on kuvattu hallituksen esityksessä

4/2020 vp. Henkilöstömitoituksesta kunnille vuonna 2020 aiheutuvat kustannukset ovat yhteensä 17,7 miljoonaa euroa.

## 5 Säännöskohtaiset perustelut

**36 §.** *Määräaikaiset kuntien valtionosuuteen kohdistuvat vähennykset ja lisäykset.* Pykälän 4 momenttia ehdotetaan muutettavan. Kuntien digitalisaation kannustinjärjestelmän toteuttamisen vuoksi vuonna 2020 tehtävä valtionosuuden vähennys ehdotetaan pienennettävän nykyisestä 7,29 eurosta 1,82 euroon asukasta kohden.

Lisäksi säädettäisiin koronavirusepidemiasta johtuvista valtionosuuden lisäyksistä. Pykälään ehdotetaan lisättävän uusi 5 momentti, jonka mukaan 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. Koronavirusepidemian aiheuttaman poikkeustilanteen vaikutusten tasoittamiseksi ja sosiaalisten ongelmien torjumiseksi on pyrittävä turvaamaan lasten ja nuorten mielenterveyspalvelujen sekä muiden lasten, nuorten ja perheiden tukipalvelujen riittävyyttä, vaikuttavuutta ja oikea-aikaisuutta. Näiden palvelujen resursointia ja kuntien edellytyksiä palvelujen tarjoamiseen voidaan osaltaan vahvistaa kohdentamalla osa ehdotetusta valtionosuuden lisäyksestä kunnan alle 18-vuotiaiden asukkaiden määrän mukaan. Vastaavasti on pyrittävä turvaamaan iäkkäiden henkilöiden kuntoutus- ja muiden tukipalvelujen järjestäminen. Näiden palvelujen resursointia ja kuntien edellytyksiä palvelujen tarjoamiseen voidaan osaltaan vahvistaa kohdentamalla osa valtionosuuden lisäyksestä kunnan 65 vuotta täyttäneiden asukkaiden määrän mukaan. Kunnat päättävät itse saamansa valtionosuuden lisäyksen kohdentamisesta tehtäviensä hoitamiseen.

Valtionosuuden lisäysten kohdentamisessa käytettävä asukasmäärä määräytyy lain 4 §:n 3 momentin mukaisesti väestötietojärjestelmästä ja Digi- ja väestötietoviraston varmennepalveluista annetussa laissa (661/2009) tarkoitetussa väestötietojärjestelmässä varainhoitovuotta edeltävää vuotta edeltäneen vuoden lopussa olevien tietojen mukaan.

Pykälään ehdotetaan lisättävän uusi 6 momentti. Kunnille ehdotetaan vuonna 2020 maksettavan 370 miljoonaa euroa koronavirusepidemiasta aiheutuvien taloudellisten vaikutusten johdosta. Korvaus maksettaisiin kunnille verovuoden 2020 verontilityksissä sovellettavien kunnallisveron jako-osuuksien mukaisessa suhteessa, vastaavasti kuin lain 36 b §:ssä tarkoitettu verotulojen viivästyisestä johtuva määräaikainen korvaus.

Lisäksi pykälään ehdotetaan lisättävän uusi 7 momentti. Vuonna 2020 kunnan peruspalvelujen valtionosuuteen ehdotetaan lisättävän 0,62 euroa asukasta kohden työttömyysetuuden sovittelun suojaosan väliaikaisen korottamisen johdosta. Ehdotus liittyy hallituksen esitykseen 78/2020 vp sisältyvään lakiehdotukseen, jonka eduskunta on hyväksynyt. Työttömyysetuuden sovittelun suojaosaa korotetaan väliaikaisesti, mikä aiheuttaa kunnille lisäkustannuksia.

Pykälään ehdotetaan lisättävän uusi 8 momentti. Vuonna 2020 kunnan peruspalvelujen valtionosuuteen lisättäisiin 9,11 euroa asukasta kohden harkinnanvaraisen valtionosuuden korotuksen lisäyksen rahoittamiseksi. Lain 30 §:n 3 momentin mukaan harkinnanvaraisten valtionosuuden korotusten yhteismäärää vastaava euromäärä vähennetään kunnille maksettavista valtionosuuksista. Vähennys on kaikissa kunnissa asukasta kohden yhtä suuri. Vuoden 2020 neljännessä lisätalousarvioesityksessä ehdotetaan harkinnanvaraiseen valtionosuuden korotukseen 50 miljoonan euron lisäystä. Ehdotettu valtionosuuden lisäys kompensoisi tältä osin 30 §:n 3 momentin nojalla tehtävän vähennyksen.

**55 §.** *Valtionosuusprosentti ja kunnan omarahoitusosuus.* Kunnan peruspalvelujen valtionosuusprosenttia ehdotetaan korotettavan 0,05 prosenttiyksiköllä. Uusi valtionosuusprosentti olisi 25,51 prosenttia ja kuntien omarahoitusosuus 74,49 prosenttia. Muutos liittyy iäkkäiden henkilöiden tehostetun palveluasumisen ja pitkäaikaisen laitoshoidon uudesta henkilöstömitoituksesta vuonna 2020 aiheutuvien kustannusten korvaamiseen kunnille. Uusissa ja laajentuvissa valtionosuustehtävissä valtionosuus on 100 prosenttia uusien ja laajentuvien tehtävien laskennallisista kustannuksista.

## **6 Voimaantulo**

Ehdotetaan, että laki tulee voimaan mahdollisimman pian. Tarkoituksena on, että esitetyt valtionosuuden lisäykset voitaisiin ottaa huomioon elokuun 2020 valtionosuusmaksatuksissa.

## **7 Suhde muihin esityksiin**

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

Esitykseen sisältyvä kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain 55 §:n muutos on riippuvainen hallituksen esitykseen 4/2020 vp sisältyvän lakiehdotuksen hyväksymisestä.

## **8 Suhde perustuslakiin ja säätämisjärjestys**

Koronavirusepidemiaan liittyvillä kuntien tukemisen toimenpiteillä tasapainotetaan kuntien taloustilannetta vuonna 2020. Esityksellä ei tältä osin puututa perustuslain (731/1999) 121 §:ssä suojattuun kunnan verotusoikeuteen ja oikeuteen päättää omasta taloudestaan.

Perustuslakivaliokunta on vakiintuneessa käytännössään korostanut, että kuntien tehtävistä säädettäessä on samalla huolehdittava siitä, että kunnilla on tosiasialliset edellytykset suoriutua velvoitteistaan (esim. PeVL 12/2011 vp, s. 2/I ja siinä mainitut lausunnot). Hallituksen esityksen 4/2020 vp perusteluissa käsitellään henkilöstömitoitusten taloudellisia vaikutuksia ja niiden korvaamista kunnille. Koska kyseessä henkilöstömitoituksen sääntelyn osalta olisi kunnille uusi tehtävä, korvattaisiin kustannukset niille kokonaan.

Hallitus katsoo, että lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä.

*Ponsi*

Edellä esitetyn perusteella annetaan eduskunnan hyväksyttäväksi seuraava lakiehdotus:

## 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:

#### 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 tarkoitettut laskennalliset kustannukset jakautuvat siten, että kuntien valtionosuus on 25,51 prosenttia (*valtionosuusprosentti*) ja kuntien omarahoitusosuus on 74,49 prosenttia.

---

**HE 90/2020 vp**

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

Helsingissä 5.6.2020

**Pääministeri**

**Sanna Marin**

Kuntaministeri Sirpa Paatero

## 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:

*Voimassa oleva laki*

*Ehdotus*

36 §

36 §

*Määräaikaiset kuntien valtionosuuteen kohdistuvat vähennykset ja lisäykset*

*Määräaikaiset kuntien valtionosuuteen kohdistuvat vähennykset ja lisäykset*

Vuonna 2020 kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta vähennetään 7,29 euroa asukasta kohden liittyen kuntien digitalisaation kannustinjärjestelmän toteuttamiseen.

*(Uusi momentti)*

*(Uusi momentti)*

*(Uusi momentti)*

*(Uusi momentti)*

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 harkinnanvaraisen valtionosuuden korotuksen lisäyksen rahoittamiseksi.*

**HE 90/2020 vp**

*Voimassa oleva laki*

*Ehdotus*

55 §

55 §

*Valtionosuusprosentti ja kunnan omarahoi-  
tusosuus*

*Valtionosuusprosentti ja kunnan omarahoi-  
tusosuus*

Kunnan 6—13 §:ssä tarkoitettut laskennalli-  
set kustannukset jakautuvat siten, että kuntien  
valtionosuus on 25,46 prosenttia (*valtion-  
osuusprosentti*) ja kuntien omarahoitussosuus  
on 74,54 prosenttia.

Kunnan 6—13 §:ssä tarkoitettut laskennalli-  
set kustannukset jakautuvat siten, että kuntien  
valtionosuus on 25,51 prosenttia (*valtion-  
osuusprosentti*) ja kuntien omarahoitussosuus  
on 74,49 prosenttia.

*Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20*

..