



22.12.2022

Kunta- ja aluehallinto-osasto  
Hallitusneuvos Eeva Mäenpää

## VALTIONEUVOSTON ASETUS KUNNAN PERUSPALVELUJEN VALTIONOSUUDESTA

### 1 Asian tausta ja asetuksenantovaltuudet

Kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annettu laki (618/2021, jäljempänä *valtionosuuslaki*) tulee voimaan 1.1.2023. Uudella lailla on kumottu vuoden 2022 loppuun voimassa oleva kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annettu laki (1704/2009) ja samalla kumoutuu tämän lain perusteella annettu asetus kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta (1446/2014).

Uusi valtionosuuslaki ja sen perusteella annettava valtioneuvoston asetus ovat osa sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen uudistuksen lainsäädäntökokonaisuutta, joka perustuu hyvinvointialueiden perustamista ja sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen järjestämisen uudistusta koskevaan hallituksen esitykseen (HE 241/2020 vp). Asetusluonnos on ollut mainitun esityksen liitteenä.

Valtionosuuslain nojalla valtioneuvoston asetuksella säädetään tarkemmin syrjäisyysluvun määräytymisperusteista (13 § 3 mom.), hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen kertoimen indikaattoreista, määräytymisperusteista ja laskennasta sekä laskennassa käytettävistä tilastotiedoista (15 § 3 mom.), kuntien peruspalvelujen hintaindeksin laskennasta (22 § 2 mom.), verotuloihin perustuvassa valtionosuuden tasauksessa huomioon otettavista verotuloista (26 § 5 mom.) sekä kotikuntakorvausta koskevien tietojen toimittamisesta (40 § 2 mom.).

Lisäksi asetuksella säädetään vuosittain seuraavaa varainhoitovuotta varten valtionosuuslain 19 §:n 1 momentin nojalla 6–12 §:ssä tarkoitettujen laskennallisten kustannusten perushinnat ja 20 §:n 1 momentin nojalla 13–17 §:ssä tarkoitettujen lisäosien perushinnat. Valtionosuuslain 58 §:ssä säädetään tarkemmin siitä, miten edellä mainitut laskennallisten kustannusten ja lisäosien perushinnat säädetään valtioneuvoston asetuksella lain voimaantulo vuodelle 2023.

Valtionosuuslaissa säädetään tehtävien järjestämisvastuun ja rahoituksen siirtämiseen hyvinvointialueille liittyvien muutosrajoittimien laskennasta ja laskennassa käytettävistä tiedoista (30 ja 31 §). Valtionosuuslain 30 §:n 3 momentin mukaan valtioneuvoston asetuksella voidaan antaa tarkempia säännöksiä laskennassa huomioon otettavista kustannuksista ja tuloista. Laskelmien tarkistamisesta kuntien vuoden 2022 tilinpäätöstietojen

valmistumisen jälkeen vuonna 2023 säädetään valtiosuuslain 57 §:ssä, jonka 6 momentin mukaan valtioneuvoston asetuksella voidaan antaa tarkempia säännöksiä laskelmien tarkistamisesta vuonna 2023.

## 2 Asian valmistelu

Asetusehdotus on valmisteltu valtiovarainministeriössä. Ehdotuksen valmisteluun on osallistunut lisäksi opetus- ja kulttuuriministeriön, sosiaali- ja terveysministeriön, Terveiden ja hyvinvoinnin laitoksen sekä Tilastokeskuksen asiantuntijoita. Asetusluonnosta on käsitelty syksyllä 2022 sosiaali- ja terveysministeriön toimikaudeksi 27.8.2019–31.5.2023 asettamassa rahoitusjaostossa, soitejohtoryhmässä sekä valtioneuvoston soite-ministerityöryhmässä.

Kuntien takautuvia palkkaharmonisaatiokustannuksia koskevan sääntelyn tarvetta on selvitetty yhteistyössä Suomen Kuntaliiton kanssa. Lisäksi kuntien verotuloihin perustuvassa valtiosuuden tasauksessa huomioon otettavia verotuloja koskevan pykälän muutosehdotusta on valmisteltu yhteistyössä Suomen Kuntaliiton asiantuntijoiden kanssa.

Asetusluonnos on ollut lausuttavan lausuntopalvelussa ajalla 14.11.-2.12.2022.

## 3 Nykytila ja keskeiset ehdotukset

Ehdotetulla valtioneuvoston asetuksella annettaisiin tarkemmat säännökset laskennallisten kustannusten ja lisäosien perushinnoista (1 §), syrjäisyyslunun määräytymisperusteista (2 §), hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen lisäosan määräytymisperusteista (3 §), kuntien peruspalvelujen hintaindeksistä (4 §), verotuloihin perustuvassa valtiosuuden tasauksessa huomioon otettavista verotuloista (5 §), kotikuntakorvausta koskevien tietojen toimittamisesta (6 §) sekä siirtolaskelmien tarkistamisesta (7 §).

Uusia säännöksiä vuoden 2022 loppuun voimassa olevaan asetukseen nähden olisivat hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen kerrointa sekä siirtolaskelmien tarkistamista koskevat säännökset.

Syrjäisyyskertoimen osalta ehdotetaan jo edellä mainitussa hallituksen esityksessä 241/2020 vp esitettyä muutosta, jonka mukaan etäisyydet otettaisiin huomioon tieverkoston mukaan.

Hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen kerrointa koskeva sääntely on esitetty eduskunnalle hallituksen esityksen 241/2020 vp yhteydessä. Tämän jälkeen kertoimeen on vielä valmisteltu lisättäväksi kulttuurihyvinvointia koskeva indikaattori, joka on esitetty eduskunnalle keväällä 2022 sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen uudistukseen liittyvän rahoituslainsäädännön muuttamista koskevan esityksen (HE 68/2022, yleisperustelut s. 50-51) yhteydessä.

Uudistuksen toimeenpanon yhteydessä kuntien kustannustietoihin on havaittu sisältyvän myös sote-kuntayhtymien henkilöstön tehtäväkohtaisten palkkojen yhdenmukaistamista takautuvasti aiemmilta vuosilta siten, että kumulatiiviset palkkaharmonisointierät ovat kohdistumassa siirtolaskennassa käytettäville laskelmavuosille 2021—2022. Takautuvat kustannukset vaikuttavat kuntien kustannusten ja tulojen siirron muutosrajoittimeen ja valtionosuusjärjestelmämuutoksen tasaukseen sekä vääristävät kuntakohtaisiin kustannustietoihin perustuvaa rahoituksen siirtoa hyvinvointialueille. Tämän vuoksi on tarpeen tarkentaa sekä valtionosuuslakiin että hyvinvointialueiden rahoituksesta annettuun lakiin perustuvaa sääntelyä rahoituksen siirrossa huomioon otettavista kustannuksista. Tarkempi sääntely koskisi erityisesti sitä, minkä tietojen mukaan vuosille 2021 ja 2022 kirjatut takautuvat palkkaharmonisaatiokustannukset otetaan huomioon tarkistettaessa laskelmia vuonna 2023.

Siirtolaskelmien tarkistamiseen liittyen on tarpeen säätää tarkemmin myös huomioon otettavista tuloista. Vuoden 2022 tulotietoina kunnallis- ja yhteisöverotulojen osalta tulisi käyttää tilinpäätöstietojen sijasta valmistuneen verotuksen mukaisia maksuunpantuja verotuloja, kuten aiemmissakin uudistukseen liittyvissä rahoituksen siirtolaskelmissa.

Asetuksen siirtymäsäännöksissä on tarpeen säätää tarkemmin verotuloihin perustuvassa valtionosuuden tasauksessa huomioon otettavista verotuloista. Vuosina 2023 ja 2024 tuloina huomioon otettaisiin vuosien 2021 ja 2022 verotulot sote- ja pelastustoimen uudistuksen vuoksi leikattuina. Lisäksi kuntien peruspalvelujen hintaindeksiin liittyvän valtiovarainministeriön ennusteen laskennassa käytettävästä painorakenteesta on tarpeen siirtymäsäännös, jota sovellettaisiin vuosien 2023-2025 ennusteen laadintaan.

#### 4 Pääasialliset vaikutukset

Ehdotettu asetetus on osa lainsäädäntökokonaisuutta, jonka vaikutukset on kuvattu hallituksen esityksessä hyvinvointialueiden perustamista ja sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen järjestämisen uudistusta koskevaksi lainsäädännöksi (HE 241/2020 vp).

Seuraavassa arvioidaan kuntien vuoden 2022 kustannustietojen huomioon ottamisen osalta ehdotetun tarkemman, takautuvien palkkaharmonisaatiokustannuksia koskevan sääntelyn vaikutuksia. Sääntelytarve on tullut esille em. esityksen antamisen jälkeen.

Uudistuksen toimeenpanon yhteydessä on käynyt ilmi, että joidenkin kuntien kustannustiedoissa voi olla vääristymiä liittyen takautuviin palkkaharmonisaatiokustannuksiin. Näiden kustannusten määrää on selvitetty yhteistyössä Suomen Kuntaliiton kanssa toteutetuilla kyselyillä kunnille syyskuun 2022 aikana. Tarkoituksena on järjestää uusi kysely kunnille ja kuntayhtymille 2023 alkuvuoden aikana, sillä vuoden 2022 aikana voi vielä ilmetä uusia harmonisaatiotapauksia.

Koska siirtyvät kustannukset vaikuttavat suoraan sekä kuntien että hyvinvointialueiden rahoitukseen vuodesta 2023 lähtien, on erittäin tärkeää, että kustannustiedot kuvaavat todellista tilannetta vuosina 2021 ja 2022, joiden perusteella määritellään poikkileikkaustilanteen kustannukset vuositasolla. Mikäli takautuvat palkkaharmonisaatiokustannukset jäisivät sellaisinaan siirtyviin kustannuksiin, seurauksena on, että koko maan tasolla kunnilta siirretään liikaa tuloja hyvinvointialueiden rahoitukseen. Näin myös hyvinvointialuekohtaiset siirtymätasaukset sekä kuntakohtaisesti määriteltävät valtionosuuksien muutostasaukset (tulojen ja kustannusten siirron muutosrajoitin ja järjestelmämuutoksen tasaus) vääristyisivät.

Vaikka koko maan tasolla takautuvat palkkaharmonisaatiokustannukset eivät ole suuria, yksittäisten kuntien osalta vaikutukset voivat olla merkittäviä. Valtiovarainministeriön järjestämään kyselyyn kunnille saatiin noin 200 vastausta, joista noin 150 kuntaa vastasi, että takautuvia kustannuksia ei ole. 50 vastaajan osalta takautuvia kustannuksia arvioitiin olevan noin 18,5 miljoonaa euroa vuonna 2021 ja vastaavasti 13,85 miljoonaa euroa vuonna 2022. Yhdellä hyvinvointialueella takautuvat kustannukset olivat kuntayhtymän ilmoituksen mukaan yhteensä 25 miljoonaa euroa vuosina 2021 ja 2022. Kyseisen alueen kanssa käytyjen tarkentavien keskustelujen jälkeen on kuitenkin käynyt ilmi, että takautuvat kustannukset alueella jäävät todennäköisesti pienemmiksi ja koskevat pitkälti vain vuotta 2021, jolloin käytännössä vaikutus kuntakohtaiseen siirtävään kustannukseen on hyvin vähäinen tai sitä ei ole lainkaan. Muilla alueilla kustannukset ovat kyselyn perusteella vähäiset.

Joissakin kunnissa ja kuntayhtymissä palkkaharmonisaatioiden oikeudellinen käsittely ja sopiminen on vielä kesken ja tässä vaiheessa osa vastaajista pystyi toimittamaan vain arvioita. Odotettavissa on, että takautuvien palkkaharmonisaatiokustannuksien euromäärä muuttuu, kun uusi kysely toteutetaan keväällä 2023. Ehdotetun asetuksen sääntelyn perusteella kunnan ja kuntayhtymän täytyisi toimittaa riittävä selvitys takautuvista palkkaharmonisaatiokustannuksista, niiden kirjaamisen perusteista sekä mahdollisesta tuomioistuimen päätöksestä tai sitovasta sopimuksesta, johon takautuva maksaminen perustuu. Näin voidaan varmistaa tietojen oikeellisuus.

## 5 Lausuntopalaute

Luonnos valtioneuvoston asetuksesta oli lausuttavana ajalla 14.11. - 2.12.2022 Lausuntopalvelussa. Lausuntoa pyydettiin kunnilta, Suomen Kuntaliitolta, hyvinvointialueilta, ministeriöiltä, Tilastokeskukselta ja Terveysten ja hyvinvoinnin laitokselta. Saadut lausunnot löytyvät verkko-osoitteesta <https://vm.fi/hanke?tunnus=VM121:00/2022> kohdasta Asiakirjat. Lausuntoja saatiin yhteensä 75.

Lausunnoissa asetuksen nähtiin tarkentavan tarpeellisilta osilta lain säännöksiä ja sitä pidettiin pääosin kannatettavana. Asetuksen valmisteluaikataulu nähtiin kuitenkin valitettavan myöhäisenä. Useissa lausunnoissa tuotiin esille myös sellaisia yleisempiä näkökohtia, jotka liittyvät asetuksella säädettävissä olevien seikkojen sijasta kuntien valtionosuusjärjestelmän muuhun jatkokehittämiseen. Lausunnoissa tuotiin laajasti esiin myös tarve valtionosuusjärjestelmän uudistamiselle.

Esimerkiksi perushintojen määräytymiseen liittyen tuotiin esille yleisempiä näkökohtia valtionosuuden laskennallisissa kustannuksissa ja määräytymisperusteissa huomioon otettavista seikoista.

Syrjäisyyden lisäosan laskentatavan muutosta linnuntie-etäisyyteen perustuvasta laskennasta maantie-etäisyyteen perustuvaan laskentaan kannatettiin yleisesti.

Hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen lisäosa nähtiin tärkeänä osana kuntien peruspalveluiden valtionosuusjärjestelmää ja sen indikaattorien jatkokehittämistä pidettiin tärkeänä. Tietopohjaa tulisi kehittää jatkuvasti ja ottaa uusia indikaattoreita käyttöön, kun luotettavaa ja vertailukelpoista tietoa on saatavilla. Tiedonkeruun tulisi olla mahdollisimman automaattista. Toisaalta tuotiin myös esille, että kertoimen laskentaperusteet tulisi avata asetuksessa ja sen perusteluissa selkeämmin. Lisäksi todettiin muun muassa, että kriteerin painoarvoa valtionosuusrahoituksessa olisi perusteltua nostaa tavoitellun kannustinvaikutuksen aikaansaamiseksi.

Kuntien peruspalvelujen hintaindeksiin liittyen mainittiin muun muassa, että kustannusten painorakennetta tulisi tarkastella useammin kuin viiden vuoden välein kustannuskehityksen ja toimintaympäristöjen muutoksien takia.

Merkittävä osa lausunnonantajista näki positiivisena, että takautuvien palkkaharmonisaatioiden haasteet on huomioitu ja korjaamistarve siirtolaskelmiin tunnistettu. Asetuksen mukainen takautuvien palkkaharmonisaatiokustannusten huomioon ottaminen nähtiin kuitenkin riittämättömänä erityisesti sote-kuntayhtymiä perustaneilla alueilla. Ne kokivat joutuvansa eriarvoiseen asemaan mikäli takautuvia palkkaharmonisaatioita ei huomioida kokonaisuudessaan. Lisäksi asetuksen mukainen vuoden 2023 kesäkuun viimeinen päivä tietojen toimittamiselle nähtiin ainakin Pohjois-Karjalassa haastavana ajankohtana. Välttämättä oikeuden päätöstä ei saada tähän mennessä vaan takautuvat palkkaharmonisaation kustannukset tulevat alueen kuntien sote-siirtolaskelmiin vaikuttaviin kustannuksiin vuoden 2022 tilinpäätökseen tekemän pakollisen varauksen kautta. Lisäksi nähtiin tarpeellisena täsmentää asetuksen perusteluja mahdollisen vuodelta 2021 vuodelle 2022 siirtyvän takautuvan kustannuksen osalta. Lausunnoissa nostettiin esille myös koronapotilaiden hoitoon osallistuneiden henkilöstön kertapalkkio, joka tulisi ottaa huomioon siirtolaskelmassa samalla tavalla kuin palkkaharmonisaatio, sekä kuntayhtymien alijäämän kattamisen aiheuttamien kustannusten huomioon ottaminen.

Lähes kaikki lausijat olivat sitä mieltä, että sote-uudistuksen lopullisissa siirtolaskelmissa on perusteltua käyttää maksuunpanon mukaisia kunnallis- ja yhteisöverotuloja, kuten on käytetty ennakkolaskelmissakin. Eräät suuret kaupungit olisivat tosin kaivanneet lausuntokierrokselle vaikutusarviolaskelmia.

Lausuntojen perusteella on täydennetty erityisesti asetuksen perusteluita sekä seuraavasti asetuksen pykälää. Kuntien peruspalvelujen hintaindeksiä koskevan 4 §:n 1 momenttiin on lisätty Tilastokeskuksen lausunnon perusteella aiemmin vain perusteluissa todettu maininta siitä, että kunnan palkansaajien ansiotason muutoksessa ei oteta huomioon Helsingin kaupungin sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen ansiotason kehitystä. Kotikuntakorvausta koskevien tietojen toimittamista koskevan 6 §:n sanamuotoa ja perusteluja on täydennetty siltä osin, miten niissä viitataan valtakunnallisista opinto- ja tutkintorekistereistä annetun lain (884/2017) sääntelyyn sekä erityisesti kuntien mainitun lain mukaiseen velvollisuuteen päivittää tietoja viivytyksettä KOSKI-tietovarantoon. Takautuvien palkkaharmonisaatiokustannusten huomioon ottamiseksi siirtolaskelmissa vaadittavaa riittävää selvitystä (7 § 1 mom. ja perustelut) on täydennetty Pohjois-Karjalan hyvinvointialueen lausunnon perusteella siten, että mikäli tuomioistuimen päätöstä tai sitovaa sopimusta ei ole määräaikaan mennessä vielä saatu, niiden ohella selvitykseksi hyväksytään kunnan tai kuntayhtymän kirjanpitoon kirjattu pakollinen varaus takautuvista palkkaharmonisaatiokustannuksista. Lisäksi perusteluja on täydennetty vuosille 2021 ja 2022 kirjattujen takautuvien kustannusten huomioon ottamisesta. Asetuksen liitettä hyvinvoinnin ja terveyden lisäosan indikaattoreista on täydennetty toteamuksella, että indikaattoreiden pohjana olevat tiedot saadaan THL:n tiedonkeruista ja ne ovat todennettavissa kunnan asiakirjoista.

## 6 Säännöskohtaiset perustelut

### 1 §. Laskennallisten kustannusten ja lisäosien perushinnat

Perushintojen määräytymisestä vuonna 2023 säädetään valtiosuuslain 58 §:ssä. Pykälän 1 momentin mukaan valtiosuuslain 6–12 §:ssä tarkoitetut laskennallisten kustannusten perushinnat ja 13–17 §:ssä tarkoitetut lisäosien perushinnat vuodelle 2023 säädetään valtioneuvoston asetuksella noudattaen 2 ja 3 momentissa säädettyä.

Mainitun pykälän 2 momentin mukaan 6 §:n 2 momentissa tarkoitettujen ikäluokkien perushinnoiksi, 7–12 §:ssä tarkoitettujen työttömyyskertoimen, vieraskielisyyden, kaksikielisyyden, saaristoisuuden, asukastiheyskertoimen ja koulutustaustakertoimen perushinnoiksi sekä 13–17 §:ssä tarkoitettujen syrjäisyyden, työpaikkaomavaraisuuden, hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen, asukasmäärän kasvun ja saamelaiden kotiseutualueen kunnan lisäosien perushinnoiksi määritetään vuoden 2022 laskentatietojen mukaan lasketut perushinnat tarkistettuna kunnille jäävien tehtävien kustannusten perusteella

vuoden 2023 kustannustasoon (indeksitarkistus). Edellä tarkoitetuissa vuoden 2022 perushinnoissa on otettava huomioon sosiaali- ja terveydenhuollon siirtyvät osat sekä vuonna 2023 voimaantulevan valtionosuusjärjestelmän mukaiset määräytymisperusteet. Pykälän 3 momentissa säädetään 2 momentissa tarkoitettujen perushinnat vuoden 2022 tasossa.

Ehdotetussa pykälässä säädettäisiin vuoden 2023 perushinnoista edellä mainittujen säännösten mukaisesti. Laskennallisiin kustannuksiin tehtäisiin indeksikorotus, mutta vuodelle 2023 ei tehdä kustannustenjaon tarkistusta. Valtionosuuslain siirtymäsäännösten (59 §) mukaisesti kustannustenjaon tarkistus tehdään ensimmäisen kerran varainhoitovuodelle 2025. Lisäksi perushinnoissa otetaan huomioon kuntien peruspalveluiden valtionosuuteen vaikuttavat uudet tai laajenevat tehtävät.

### **2 §. Syrjäisyysluvun määräytymisperusteet**

Pykälä vastaisi pääosin vuoden 2022 loppuun voimassa olevan asetuksen 1 §:ssä säädettyä. Valtionosuuslain 13 §:n perusteella syrjäisyyden laskennassa otettaisiin kuitenkin huomioon tiestö nykyisen linnunteitse tehtävän laskennan sijaan (HE 241/2020 vp, s. 203 ja esityksen liitteenä oleva asetusluonnos).

Pykälän 1 momentin mukaan syrjäisyysluku muodostuu voimassa olevan asetuksen sääntelyä vastaavasti kahden väestöpohjaindeksin, paikallisen väestöpohjaindeksin ja seudullisen väestöpohjaindeksin summasta. Momentissa määritellään voimassa olevan asetuksen sääntelyä vastaavasti indeksien laskentatapa ja laskennassa käytetty käsite kunnan väestöllinen keskipiste.

Pykälän 2 momentin mukaan paikallinen väestöpohjaindeksi ja seudullinen väestöpohjaindeksi lasketaan Tilastokeskuksen viiden vuoden välein tarkistamasta tilastosta. Kun syrjäisyysluvun perusteena ovat indeksit lasketaan ehdotetun asetuksen perusteella vuodelle 2023 vuoden 2021 tietojen perusteella, ne tarkistetaan ensimmäisen kerran 31 päivän joulukuuta 2026 tietojen perusteella vuodelle 2028.

Laskenta ehdotetaan muutettavaksi siten, että kunnan väestöllisen keskipisteen ympäristössä asuva väestö (paikallinen ja seudullinen) lasketaan tiestöetäisyyksien perusteella linnuntie-etäisyyksien sijaan. Tässä laskennassa käytetään lisäksi yhden neliökilometrin sijaan 250 metriä x 250 metriä eli 62500 neliömetrin kokoisia väestöruutuja laskennan tarkkuuden parantamiseksi. Tiestön hyödyntäminen huomioi maantieteelliset eroavaisuudet kuten tieverkon kattavuuden ja ympäröivät vesistöt huomattavasti paremmin kuin aiempi suoraviivainen etäisyyslaskenta.

### **3 §. Hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen lisäosan määräytymisperusteet**

Pykälä olisi asiallisesti uusi. Siinä säädettäisiin tarkemmin, miten hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen lisäosan perusteena oleva kunnan hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen kerroin määräytyy.

Valtionosuuslain 15 §:n 2 momentin mukaan kunnan hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen kerroin (jäljempänä *HYTE-kerroin*) määritellään kunnan hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen toimintaa kuvaavien indikaattoreiden sekä toiminnan tulosta kuvaavien indikaattoreiden perusteella. Pykälän 3 momentin mukaan HYTE-kertoimen indikaattoreista sekä HYTE-kertoimen määräytymisperusteista ja laskennasta sekä laskennassa käytettävistä tilastotiedoista annetaan tarkemmat säännökset valtioneuvoston asetuksella. Kertoimen määrittelyssä käytetään viimeisimpiä käytettävissä olevia tietoja. Jos tietoa ei ole lainkaan saatavilla, saa kunta kyseisen tiedon osalta laskennassa alimman mahdollisen arvon.

Asetuksen 3 §:n 1 momentissa todetaan lain 15 §:n 2 momentissa säädetyn mukaisesti HYTE-kertoimen koostuvan kunnan toimintaa ja kunnan toiminnan tulosta kuvaavista indikaattoreista. Lainkohdan yksityiskohtaisten perustelujen (HE 241/2020 vp, s. 985) mukaan kuntakohtainen kerroin kuvaisi kunnan toimintaa ja toiminnan tuloksellisuutta asukkaidensa hyvinvoinnin ja terveyden edistämiseksi. Kerroin määräytyisi peruskoulutukseen, liikuntaan ja kunnan johtamiseen liittyvien, kunnan toimintaa kuvaavien toiminnallisten indikaattorien sekä toiminnan tulosta ja aikaansaatusmuutosta osoittavien tulosindikaattoreiden perusteella. Toimintaa ja toiminnan tulosta osoittavista indikaattoreista sekä niiden painokertoimista säädettäisiin valtioneuvoston asetuksella. Toiminnallisia indikaattoreita olisi 14 ja tulosindikaattoreita 6.

Toimintaa kuvaaviin indikaattoreihin ehdotetaan sisällytettäväksi myös uusi kulttuurihyvinvointia koskeva indikaattori: Kunta madaltaa kulttuuriin osallistumisen kynnyksiä. Indikaattori on valmisteltu keväällä 2022 annetun rahoituslainsäädännön muuttamista koskevan esityksen (HE 68/2022 vp) yhteydessä. Tarve kulttuurihyvinvointia koskevalle indikaattorille on ollut esillä kertoimia koskevan valmistelun aiemmissa vaiheissa. Esityksen HE 241/2020 vp lausuntopalautteessa mainittiin tarve sisällyttää kulttuurihyvinvointi HYTE-kertoimeen, kun siihen tarvittava tietopohja on olemassa ja todettu riittävän luotettavaksi. Kulttuuripalvelut ja kulttuurihyvinvointi on ollut TEA-tiedonkeruun kohde vuosina 2019 ja 2021 ja siitä tulee pysyvä.

Pykälän 2 momentissa säädetään kunnan toimintaa ja kunnan toiminnan tulosta kuvaavien indikaattorien painokertoimista. Toimintaa kuvaavien indikaattorien painokerroin olisi 0,0333 per indikaattori (kun otetaan huomioon uutena myös kulttuurihyvinvointia koskeva indikaattori) ja toiminnan tulosta kuvaavien indikaattorien painokerroin olisi 0,0833 per indikaattori.

Pykälän 3 momentin mukaan asetuksen liitteessä säädetään kunnan toimintaa ja kunnan toiminnan tulosta kuvaavista indikaattoreista sekä niiden tietolähteistä.

Asetuksen liitteessä säädettäisiin kunnan hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen toimintaa mittaavina indikaattoreina neljä peruskoulutukseen, viisi liikuntaan ja viisi kunnan johtamiseen liittyvää indikaattoria sekä yksi kulttuurihyvinvointia

koskeva indikaattori. Toimintaa kuvaavat indikaattorit mittaavat nykytilannetta. Niillä haetaan vastausta kysymykseen "Minkälaista kunnan hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen työ on". Valtionosuuslain 15 §:n perustelujen mukaisesti kerroin sisältää useita toimintaa kuvaavia indikaattoreita kolmelta hallinnonalalta, jotta kunnan toimintaa voitaisiin arvioida mahdollisimman laajasti. Tavoitteena on myös ehkäistä osaoptimoinnin mahdollisuutta: jos indikaattoreita olisi vain muutama, olisi mahdollista, että kuntien toiminta suuntautuisi vain mitattaviin asioihin. Esitettävät indikaattorit mittaavat kunnan toimintaa laajasti aina johtamisesta, seurannasta ja arvioinnista, resursseista ja kuntalaisten osallisuuden edistämisestä toiminnan järjestämiseen saakka.

Yksityiskohtaisempi kuvaus toimintaa kuvaavista indikaattoreista on THL:n sivuilla ([linkki](#)).

Asetuksen liitteessä säädettäisiin myös kuudesta kunnan hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen toiminnan tulosta mittaavasta indikaattorista. Valtionosuuslain 15 §:n perustelujen mukaisesti tulosindikaattoreilla mitataan muutosta väestön hyvinvoinnissa ja terveydessä. Indikaattorit edustavat eri ikäryhmiä ja oleellista on, että kunta voi omalla toiminnallaan vaikuttaa indikaattoreihin. Jotta kunnan väestörakenne, sairastuvuus tai esimerkiksi työttömyystilanne eivät määrittäisi kunnan tulosta, mitattaisiin lähtökohtaisesti muutosta näissä indikaattoreissa. Jos indikaattorin arvo on jo tavoitetilanteessa, otettaisiin tämä huomioon laskennassa siten, että kunta saisi kyseisen indikaattorin osalta maksimipisteet.

Yksityiskohtaisempi kuvaus tulosindikaattoreista on THL:n sivuilla ([linkki](#)).

Lisäksi asetuksen liitteessä säädettäisiin niistä tiedoista, joihin kukin ehdotetuista indikaattoreista perustuu. Valtionosuuslain 15 §:n perustelujen mukaan kunta-kohtaista HYTE-kerrointa määriteltäessä käytettäisiin Terveiden ja hyvinvoinnin laitoksen terveyden edistämisen vertailutietojärjestelmää varten kunnilta keräämiä tietoja, kouluterveyskyselyssä kerättyjä tietoja, toimeentulotukirekisterin tietoja sekä erikoissairaanhoidon- ja perusterveydenhuoltotilaston hoitoilmoitus-tietoja. Lisäksi käytettäisiin Tilastokeskuksen kunnilta keräämiä tietoja ja Tilastokeskuksen tutkintorekisterin tietoja koulutuksen ulkopuolelle jääneiden nuorten määrästä sekä Eläketurvakeskuksen eläketietojärjestelmän tietoja työkyvyttömyyseläkettä saavista. Edelleen perustelujen mukaan toimintaa kuvaavat indikaattorit perustuvat Terveiden ja hyvinvoinnin laitoksen kunnilta ja kouluilta suoraan kerättäviin kolmeen eri tiedonkeruuseen. Tiedot kerätään kahden vuoden välein. Liikunnan tiedot kerätään parillisina vuosina. Kuntajohdon, kulttuurin ja peruskoulujen tiedot kerätään parittomina vuosina. Tiedonkeruut toteutetaan yhteistyössä opetus- ja kulttuuriministeriön, sosiaali- ja terveysministeriön, Opetushallituksen, Suomen Kuntaliiton ja Valtion liikuntaneuvoston kanssa. Tiedonkeruut osoitetaan peruskoulujen rehtoreille, liikunnasta ja kulttuurista vastaaville viranhaltijoille sekä kunnanjohtajille. Tiedot

voidaan todentaa kunnan asiakirjoista, joita ovat esimerkiksi kunnan tarkastuskertomus, talousarvio- ja taloussuunnitelma, koulukohtainen opetussuunnitelma ja vuosisuunnitelma.

Kuntakohtaisina saatavat tiedot julkaistaan THL:n ylläpitämissä verkkopalveluissa Tilasto- ja indikaattoripankki Sotkanetissa ([www.sotkanet.fi](http://www.sotkanet.fi)) ja TEAviisarissa ([www.teaviisari.fi](http://www.teaviisari.fi)). Tiedot ovat avoimesti kaikkien tarkasteltavissa.

Pykälän 4 momentissa säädettäisiin tarkemmin kunnan hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen toiminnan tulosta kuvaavien tulosindikaattorien laskennasta. Momentin mukaan tulosindikaattoreista lasketaan kahden viimeisimmän vuoden tai mittausajankohdan erotus kuvaamaan tapahtunutta muutosta. Kaikki erotukset skaalataan niin, että vaihteluväliksi tulee 0—100. Jos jonkin indikaattorin arvo on jo tavoitetilanteessa, saa kunta sen osalta maksimipisteet.

Pykälän 5 momentissa säädettäisiin tarkemmin siitä, miten kunnan HYTE-kerroin lasketaan indikaattorien perusteella. Momentin mukaan kunnan HYTE-kerroin lasketaan keskiarvona kunnan toimintaa kuvaavien indikaattoreiden keskiarvosta ja kunnan toiminnan tulosta kuvaavien kahden viimeisimmän vuoden erotuksen keskiarvosta sekä jakamalla näin saatu keskiarvo vastaavalla koko maan asukasluvulla painotetulla keskiarvolla. Laskentatapa vastaisi valtiosuuslain 15 §:n 2 momentin yksityiskohtaisissa perusteluissa (HE 241/2020 vp, s. 985) kuvattua laskentatapaa.

#### **4 §. Kuntien peruspalvelujen hintaindeksi**

Pykälä vastaisi osin vuoden 2022 loppuun voimassa olevan asetuksen 6 §:ssä säädettyä. Sääntelyssä otettaisiin huomioon kuntien tehtävämuutoksesta johtuva kustannusosuuksien painotuksen muutos sekä laskennassa huomioon otettavien indeksien nimitysten ja indeksin perusvuoden muutokset.

Valtiosuuslain 22 §:n 2 momentin mukaan kustannustason muutos määräytyy kuntien peruspalveluiden hintaindeksin mukaisesti. Hintaindeksi perustuu opetus- ja kulttuuritoimen käyttömenoilla painotettuun kustannustason muutokseen. Hintaindeksin laskennasta säädetään tarkemmin valtioneuvoston asetuksella.

Asetuksen pykälän 1 momentin mukaan Tilastokeskus tuottaa ja julkaisee kunnan peruspalvelujen hintaindeksin. Indeksiksi lasketaan Tilastokeskuksen julkaiseman kunnan palkansaajien ansiotason muutoksen, Tilastokeskuksen julkaisemien kuluttaja- ja verollisen kotimarkkinoiden perushintaindeksien ja rakennuskustannusindeksien muutosten sekä kuntien työnantajan lakisääteisten sosiaaliturvamaksujen muutosten perusteella. Kunnan palkansaajien ansiotason muutoksessa ei oteta huomioon Helsingin kaupungin sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen ansiotason kehitystä. Työnantajan lakisääteisillä sosiaaliturvamaksuilla tarkoitetaan kuntien maksamiin palkkoihin liittyviä työeläke-, tapaturmavakuutus-, työttömyysvakuutus-, ryhmähenkilövakuutus- ja sairausvakuutusmaksuja.

Pykälän 2 momentissa säädetään lain edellyttämällä tavalla siitä, että hintaindeksi perustuu opetus- ja kulttuuritoimen käyttömenoilla painotettuun kustannustason muutokseen. Siten momentin mukaan kuntien peruspalveluiden hintaindeksissä painotetaan 1 momentissa mainittujen hinta- ja kustannusindeksien kehitystä kuntien ja kuntayhtymien opetus- ja kulttuuritoimen tilinpäätösten mukaisilla kustannusosuuksilla. Kustannuksiksi luetaan henkilöstön palkkausmenot sivukuluineen, tavaroiden ja palveluiden ostot sekä muut käyttökustannukset. Lisäksi siirtymäsäännöksissä (8 §:n 2 momentti) säädettäisiin tarkemmin siitä, miten kuntien ja kuntayhtymien tilinpäätösten mukaiset opetus- ja kulttuuritoimen kustannusosuudet määräytyvät niille vuosille, joille indeksin laskennassa käytettävissä olevissa tilinpäätöstiedoissa on vielä mukana kunnilta hyvinvointialueille siirtyneiden sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen tehtävien kustannukset.

Pykälän 3 momentissa säädettäisiin kuntien peruspalveluiden hintaindeksin pisteluvusta, joka on 100 vuonna 2015. Lisäksi säädetään edellä 2 momentissa tarkoitettujen kustannusten painorakenteen tarkistamisesta määräajoin, vähintään joka viides vuosi. Siirtymäsäännöksissä 8 § 2 momentissa säädettäisiin erikseen siitä, että kustannusten painorakenne tarkistettaisiin ensimmäisen kerran vuoden 2023 tilinpäätöstietojen perusteella.

Pykälän 4 momentissa säädettäisiin siitä, että valtionosuuslain 22 §:n 2 momentissa tarkoitettu varainhoitovuodelle arvioitu kustannustason muutos perustuu valtiovarainministeriön ennusteeseen peruspalveluiden hintaindeksin muutoksesta. Ennuste perustuu uusimpiin käytettävissä oleviin 1 momentissa tarkoitettuihin indeksin laskennassa käytettäviin tietoihin.

Sen sijaan voimassa olevan asetuksen 6 §:n 3 momentin viimeinen virke on todettu tarpeettomaksi eikä sitä ehdoteta otettavaksi uuteen asetukseen. Aiemmin, kun kustannustenjaon tarkistus tehtiin neljän vuoden välein, talousarviossa käytettävässä indeksissä otettiin peruspalvelujen hintaindeksin ennusteen lisäksi huomioon viimeisimmän toteutumavuoden kustannustason muutoksen ja talousarviossa käytetyn ennusteen välinen erotus.

#### **5 § Verotuloihin perustuvassa valtionosuuden tasauksessa huomioon otettavat verotulot**

Pykälä vastaisi pääosin vuoden 2022 loppuun voimassa olevan asetuksen 2 §:ssä säädettyä.

Pykälän 1 momentti vastaisi voimassa oleva asetusta. Pykälän 1 momentin sääntelyä täydennettäisiin kuitenkin sote-uudistuksen rahoitusratkaisusta johtuen asetuksen siirtymäsäännöksessä (8 § 3 momentti) siten, että vuosina 2023 ja 2024 tulisi poikkeuksellisesti ottaa huomioon koko maan keskimääräinen laskennallinen kunnallisveroprosentti 12,64 prosenttiyksiköllä vähennettynä ja maksuunpannut yhteisöverotulot kolmanneksella vähennettynä.

Pykälän 2 momentin mukaan kunnan laskennallisena kunnallisverona käytetään verontilityslain (532/1998) 3 a §:ssä tarkoitettua laskennallista kunnallisveroa ja kunnan yhteisövero-osuutena mainitun lain 3 luvun perusteella määräytyvää kuntakohtaista osuutta maksuunpannusta yhteisöverosta. Sääntely vastaa voimassa olevaa asetusta muutoin, mutta yhteisöveron osalta viittausta verolainsäädäntöön on päivitetty.

Pykälän 3 momentti olisi asiallisesti uusi. Sääntely vastaa kuitenkin aiempaa, vuoden 2011 loppuun voimassa ollutta sääntelyä kunnan laskennallisen kiinteistöveron laskennasta.

Valtionosuuslain 26 §:n 5 momentin mukaan kunnan laskennallista verotuloa laskettaessa otetaan huomioon 50 prosenttia laskennallisesta kiinteistöverosta. Laskennallista kiinteistöveroä laskettaessa otetaan voimallaitoksista huomioon vain ydinvoimallaitokset.

Pykälän 3 momentin mukaan kiinteistöveron osalta kunnan laskennallinen kiinteistövero saadaan kertomalla kunnan kiinteistöverolain (654/1992) 11, 12, 12 a, 12 b, 13 ja 13 a §:ssä tarkoitettujen kiinteistöläjettäisten verotusarvojen yhteismäärät kaikkien kuntien kiinteistöläjettäisellä verotusarvoilla painotetuilla keskimääräisillä kiinteistöveroprosenteilla. Lain 14 §:ssä tarkoitettujen voimallaitosten ja ydinpolttoaineen loppusijoituslaitosten sijaintikuntaan sovelletaan mainittujen laitosten osalta kiinteistöverolain 11 §:ssä tarkoitettujen yleisten kiinteistöveroprosenttien perusteella laskettua keskimääräistä painotettua kiinteistöveroprosenttia.

Pykälän 4 momentin mukaan laskennallista verotuloa laskettaessa asukaslukuna käytetään sen vuoden asukaslukua, jonka tuloihin kunnallisvero ja yhteisövero perustuvat. Momentti vastaa muutoin voimassa olevan asetuksen 2 §:n 3 momentissa säädettyä, mutta kunnan laskennallisen kiinteistöveron laskennasta säädettäisiin erikseen edellisessä momentissa.

## **6 § Kotikuntakorvausta koskevien tietojen toimittaminen**

Pykälä vastaisi osin vuoden 2022 loppuun voimassa olevan asetuksen 3 §:ssä säädettyä. Pykäläviittaukset on muutettu uuden valtionosuuslain mukaisiksi ja tietojen toimittamisen tapa vastaamaan nykyistä sähköistä tietojen ilmoittamista.

Valtionosuuslain 40 §:ssä säädetään kotikuntakorvausta koskevien tietojen toimittamisesta. Kunnan ja muun opetuksen järjestäjän on toimitettava valtiovarainministeriölle kotikuntakorvauksien keskitettyä maksamista varten tiedot esi- ja perusopetusta saavien oppilaiden määristä jaoteltuina ikäluokittain ja kotikunnittain niiden oppilaiden osalta, joille ne ovat järjestäneet 34 §:ssä, 35 §:n 1–5 momentissa taikka 36 tai 37 §:ssä tarkoitettua kotikuntakorvaukseen oikeuttavaa esi- tai perusopetusta varainhoitovuotta edeltävää vuotta edeltäneen vuoden joulukuun 15 päivänä.

Asetuksen pykälässä säädetään, että kunnan ja muun esi- ja perusopetuksen järjestäjän on toimitettava valtiovarainministeriölle valtiosuuslain 40 §:ssä tarkoitetut tiedot niiden oppilaiden määrästä ja kotikunnista, joille se järjestää esi- ja perusopetusta. Aiemman Tilastokeskuksen lomakkeen sijasta kotikuntakorvauskysely esi- ja perusopetuksen oppilastiedoista on toteutettu kevästä 2021 lukien Opetushallituksen ylläpitämän KOSKI-tietovarannon kautta, josta säädetään valtakunnallisista opinto- ja tutkintorekistereistä annetussa laissa (884/2017). Mainitun lain ja sen nojalla annettujen Opetushallituksen määräysten mukaan koulutuksen järjestäjillä on velvollisuus siirtää tai tallentaa laissa tarkoitetut tiedot KOSKI-tietovarantoon viipymättä ja ajantasaisesti aina sen jälkeen, kun tieto on syntynyt tai muuttunut ja merkitty koulutuksen järjestäjän omiin rekistereihin. Tilastokeskus yhdistää tiedon oppilaiden kotikunnasta väestörekisteritiedoista.

Kotikuntakorvaus perustuu varainhoitovuotta edeltävää vuotta edeltäneen vuoden lopussa olevaan tilanteeseen. Esimerkiksi vuoden 2023 kotikuntakorvaukset perustuvat loppuvuoden 2021 tilanteen mukaisiin oppilastietoihin. Laskennassa käytetty oppilastieto perustuu joulukuun 15. päivän tilanteeseen.

### **7 §. Siirtolaskelmien tarkistaminen**

Ehdotettu asetuksen sääntely olisi asiallisesti uutta ja koskisi sote-uudistuksen rahoitusratkaisuun liittyvien laskelmien tarkistamista. Valtiosuuslaissa säädetään kuntien kustannusten ja tulojen siirron muutosrajoittimen ja valtiosuusjärjestelmämuutoksen tasauksen laskennasta sekä laskennassa käytettävistä tiedoista (30 ja 31 §). Lisäksi säädetään laskelmien tarkistamisesta kuntien vuoden 2022 tilinpäätöstietojen valmistumisen jälkeen vuonna 2023 (57 §).

Kunnilta siirtyvät sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen palveluiden kustannukset määritetään lopullisesti vuosien 2021 ja 2022 tilinpäätösten keskiarvotiedoilla korotettuna koko maan vuoden 2022 tasolle. Koska vuoden 2022 tilinpäätöstiedot ovat saatavilla vasta vuoden 2023 kesällä, vuoden 2023 rahoituksen pohjana oleva siirtyvä kustannus määritetään vuoden 2021 tilinpäätöstietojen ja vuoden 2022 talousarvotietojen keskiarvon (korotettuna vuoden 2022 koko maan tasoon) perusteella.

Valtiosuuslain 57 §:n 3 momentin mukaan 30 ja 31 §:ssä tarkoitetut laskelmat tarkistetaan vuonna 2023. Laskelmat tehdään uudelleen Valtiokonttorin vuosilta 2021 ja 2022 keräämien lopullisten kunnittaisten kustannustietojen keskiarvon ja vuoden 2022 tulotietojen perusteella. Uudet laskelmat ovat vuodesta 2024 lukien 30 ja 31 §:n mukaan myönnettävien valtiosuusien perusteena.

Valtiosuuslain 30 §:n 3 momentin mukaan valtioneuvoston asetuksella voidaan antaa tarkempia säännöksiä laskennassa huomioon otettavista kustannuksista ja

tuloista. Lain 57 §:n 6 momentin mukaan valtioneuvoston asetuksella voidaan antaa tarkempia säännöksiä laskelmien tarkistamisesta vuonna 2023.

Asetuksen 7 §:n 1 momenttiin ehdotetaan tarkempaa sääntelyä siltä osin, minkä tietojen mukaan vuosina 2021 ja 2022 kuntien maksamat takautuvat palkkaharmonisaatiokustannukset otetaan huomioon tarkistettaessa kuntien siirtyviä kustannuksia tilinpäätöstietojen perusteella vuonna 2023. Joissakin nykyisin sote-kuntayhtymämuodossa toimivissa organisaatioissa on toteutettu tai ollaan toteuttamassa tehtäväkohtaisten palkkojen yhdenmukaistamista takautuvasti aiemmilta vuosilta siten, että kumulatiiviset harmonisointierät ovat kohdistumassa sote-uudistuksen siirtolaskennassa käytettäville laskelmavuosille 2021—2022. Kustannustiedoista vähennettäisiin sellaiset kunnan edellä mainittuina vuosina takautuvasti maksamat palkkaharmonisoinnin kustannukset, jotka vääristäisivät siirtyvien kustannusten määrää. Muutoin hyvinvointialueiden rahoitukseen siirtyisi kertaluonteisia kustannuksia, jotka eivät kuitenkaan rasittaisi hyvinvointialueiden taloutta vuodesta 2023 lähtien. Lisäksi kunnilta leikattaisiin liikaa tuloja takautuvia kustannuksia vastaavasti. Siirtyvien kustannusten on lainsäädännössä tarkoitettu sisältävän yhden vuoden kustannuksia vastaavan määrän kunnilta tehtävien mukana siirtyviä kustannuksia, mukaan lukien henkilöstön palkkauskustannukset. Tästä johtuu, että myös henkilöstön palkkakustannukset tulee ottaa huomioon palkkaharmonisoinnin perusteella määräytyvän todellisen vuositason kustannuksen mukaan, mutta ei kuitenkaan sisältäen takautuvia, aiemmilte vuosille kohdistuvia kustannuksia.

Takautuvilla palkkaharmonisoinnin kustannuksilla tarkoitetaan sellaisia tilanteita, joissa kunnan vuoden 2021 tai vuoden 2022 sosiaali- ja terveydenhuollon kustannuksiin sisältyy muiden kuin asianomaisen vuoden palkkakustannuksia. Esimerkiksi vuoden 2022 sote-kustannuksiin voi sisältyä vuoden 2022 kustannusten lisäksi vuosien 2019 – 2021 osalta tuomioistuimen päätökseen perustuen sosiaali- ja terveydenhuollon järjestäjän maksettavaksi kuuluvia palkkaharmonisaatiokustannuksia. Tarkoituksena on, että ajanjaksoa jolta takautuvat palkkaharmonisaatiokustannukset huomioidaan, ei ole rajattu, vaan huomioon otetaan kaikkien niiden vuosien takautuvat palkkaharmonisoinnin kustannukset, jotka ovat tulleet maksettaviksi vuosina 2021 tai 2022. Takautuvat kustannukset voivat kohdistua myös vuosina 2021 ja 2022 kesken siten, että siirtyvä palkkakustannus ei vastaisi yhden vuoden suoriteperusteisia palkkakustannuksia. Vuodelta 2021 tuleva takautuva palkkaharmonisaatiokustannus on vähennettävä vuoden 2022 kustannuksista siten, että siirtyvä kustannus vastaisi yhden vuoden suoriteperusteista palkkakustannusta. Näin vuoden 2022 siirtyvä kustannus alenisi koko maan tasolla. Kuntakohtaiseen siirtyvään kustannukseen tällä ei kuitenkaan olisi vaikutusta, koska vastaava kustannus lisättäisiin vuoden 2021 kustannukseen. Sääntely koskisi myös näitä tilanteita.

Takautuvia palkkaharmonisoinnin kustannuksia ei voida kirjanpitosäännösten mukaan kirjata siten, että palkkakustannukset saataisiin vastaamaan vain yhden

vuoden kustannuksia, esimerkiksi kirjata peruspääomaa vastaan. Takautuvista palkkaharmonisoinnin kustannuksista ei kuitenkaan aiheudu vääristymiä vuosien 2021 ja 2022 sote-uudistuksen siirtolaskelmaan liittyviin kustannustietoihin siinä tapauksessa, mikäli takautuvista palkkaharmonisoinnin kustannuksista vuotta 2021 edeltäviä vuosia koskien on kirjattu pakolliset varaukset ja mikäli kuntayhtymän tekemät kirjaukset on otettu huomioon jäsenkuntien kirjanpidossa.

Tiedot takautuvista palkkaharmonisaatiokustannuksista saadaan erillisellä kyselyllä, joka kohdistetaan kunnille ja kuntayhtymille. Kysely toteutetaan siten, että tiedot ovat valtiovarainministeriön käytettävissä viimeistään kesäkuussa 2023. Tällöin kunnilla ja kuntayhtymillä pitäisi olla tiedossa kaikki palkkaharmonisaatiokustannukset vuodelta 2022.

Takautuvista kustannuksista huomioidaan vain ne, jotka sisältyvät vuoden 2021 tai 2022 tilinpäätöksiin. Jos juridinen peruste kustannusten maksamisesta syntyy 1.1.2023 jälkeen, näitä kustannuksia ei enää voida huomioida sote-uudistuksen siirto- ja tasauslaskelmissa. Tällöin kuitenkin kustannuksen maksuvelvollisuus säilyy kunnalla vuonna 2023 tai mahdollisesti myöhemmin.

Kunnan tai kuntayhtymän olisi esitettävä valtiovarainministeriölle selvitys edellä mainituista vuosien 2021 ja 2022 kuluksi kirjatusta takautuvista palkkaharmonisaatiokustannuksista ja niistä perusteista, joilla kustannukset on kirjattu tilinpäätökseen. Lisäksi on toimitettava tiedot oikeudellisesta perusteesta, johon takautuvien erien maksaminen perustuu (tiedot tuomioistuimen päätöksestä tai sitovasta sopimuksesta). Mikäli lopullista tuomioistuimen päätöstä tai sopimusta ei ole määräaikaan mennessä vielä saatavissa, riittävänä perusteena voidaan hyväksyä myös kunnan tai kuntayhtymän tilinpäätökseen kirjattu pakollinen varaus takautuvista palkkaharmonisaatiokustannuksista. Valtiovarainministeriölle toimitettavasta selvityksestä tulisi käydä riittävän yksilöidysti ilmi takautuvien palkkaharmonisaatiokustannusten määrä vuosikohtaisesti. Kuntayhtymän on toimitettava myös tarkat tiedot jäsenkuntien maksuosuuksista.

Asetuksen 7 §:n 2 momentissa säädettäisiin tarkemmin siitä, mitä verotietoja käytetään tarkistettaessa kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain 57 §:n 3 momentissa tarkoitettuja laskelmia vuonna 2023. Momentin mukaan vuoden 2022 tulotietoina kunnallis- ja yhteisöverotulojen osalta käytettäisiin valmistuneen verotuksen mukaisia maksuunpantuja verotuloja.

Lopullisessa siirtolaskelmassa tulisi käyttää kuntien maksuunpanon mukaisia verotietoja tilitettyjen eli tilinpäätöksen mukaisten verotulojen sijasta. Maksuunpanon mukaisilla verotuloilla tarkoitetaan tietyn verovuoden verotuloja, joita tilitetään kunnille usean kalenterivuoden ajan. Tilitetyissä veroissa on mukana myös aikaisempien verovuosien veroperusteilla kertyviä veroja, jotka vääristäisivät siirtyvien verotulojen tasoa. Sote-uudistus muuttaa myös kuntien tulopohjan

tasauksen laskentaperusteita ja tasaus lasketaan maksuunpannuilla talousarviovuotta edeltänyttä vuotta edeltävän vuoden verotuloilla, eli vuoden 2023 tasaus lasketaan verovuoden 2021 tiedoilla. Yksittäisen kunnan kannalta on oikeudenmukaisinta, että kaikissa sote-uudistuksen laskelmissa, sekä siirtolaskelmassa että kunnan verotuloihin perustuvassa tasauksessa, käytetään samoja verotietoja. Kaikki aiemmat uudistukseen liittyvät laskelmat on tehty maksuunpannun mukaisilla verotiedoilla. Erityisen tärkeää on säilyttää laskelmien yhteneväisyys veroprosenttileikkauksessa keväällä 2022 käytettyihin verotietoihin.

Maksuunpanotietojen käytössä on ongelmana vuoden 2022 verotuksen valmistuminen vasta marraskuussa 2023. Lopulliset maksuunpanotiedot saadaan 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.

Vastaavasti myös laissa koko maan tasolla rahoituksen tarkistamista koskevan 57 §:n 4 momentin sanamuotoa muutetaan (HE 155/2022 – EV 207/2022 vp) siten, että sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen järjestämistä vastuun 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.

Ilman edellä mainittua lakimuutosta ja ehdotettua asetuksen sääntelyä siirrettäisiin sote-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 heijastuisi 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. Ilman ehdotettua sääntelyä kunnilta siirtyisi tilitettyjen verojen perusteella vähemmän veroja hyvinvointialueiden rahoitukseen, ja valtionosuutta pitäisi leikata enemmän kustannusneutraalisuuden säilyttämiseksi. Kuntakohtaisesti tilitettyjen ja maksuunpantujen verojen välillä on vaihtelua kumpaankin suuntaan.

## **8 §. Voimaantulo- ja siirtymäsäännökset**

Pykälän 1 momentissa on voimaantulosäännös, jonka mukaan asetus tulee voimaan 1.1.2023.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin tarkemmin siitä, miten kuntien ja kuntayhtymien tilinpäätösten mukaiset opetus- ja kulttuuritoimen kustannusosuudet määräytyvät niille vuosille, joille indeksin laskennassa käytettävissä olevissa tilinpäätöstiedoissa on vielä mukana kunnilta hyvinvointialueille siirtyneiden sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen tehtävien kustannukset.

Vuoden 2020 tietojen on todettu valmistelussa olevan niin poikkeuksellisia muun ohella koronan vaikutuksesta, että indeksin perusvuotta ei ole näiden tietojen perusteella perusteltua muuttaa. Varainhoitovuoden kustannustason muutoksena käytettävän indeksin painorakenne on tarkoituksenmukaista päivittää vasta vuoden 2023 tilinpäätöstietojen perusteella. Tämä tarkoittaa, että valtiovarainministeriön ennusteessa tarkempi painorakenne tulee otetuksi huomioon viimeistään varainhoitovuodelle 2026.

Valtiovarainministeriön ennusteen painorakenteen päivitys toteutetaan vaiheittain. Vuoden 2023 talousarviota varten ei ole ollut käytettävissä riittävän kattavaa tietoa vuoden 2021 tilinpäätösten palveluluokakohtaisista tiedoista, joten vuoden 2023 ennusteen painorakenne pohjautuu vielä vuoden 2015 painorakenteeseen. Vuosille 2024 ja 2025 on mahdollista karkeasti eritellä perusvuoden 2015 kustannuspohjasta opetus- ja kulttuuritoimen tehtävät ja laskea ennusteen painorakenne niiden mukaisesti.

Pykälän 3 momenttiin ehdotetaan otettavaksi siirtymäsäännös, joka koskee asetuksen 5 §:n 1 momentin sääntelyä kunnan verotuloihin perustuvassa valtionosuuden tasauksessa huomioon otettavista verotuloista. Sote-uudistukseen liittyvästä rahoituksen siirrosta johtuen vuosina 2023 ja 2024 laskennallisina kunnallisverotuloina otettaisiin huomioon koko maan keskimääräisen laskennallisen kunnallisveroprosentin sijasta vuoden 2021 ja 2022 koko maan keskimääräinen laskennallinen kunnallisveroprosentti 12,64 prosenttiyksiköllä vähennettynä. Yhteisöverotuloina otettaisiin huomioon vuodelle 2023 vuoden 2021 ja vuodelle 2024 vuoden 2022 kuntien maksuunpannut yhteisöverotulot kolmanneksella vähennettynä.

**Liite.** Hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen lisäosaa määriteltäessä käytettävät indikaattorit. Ks. perustelut 3 §:n 3 momentin yhteydessä.

## 6 Voimaantulo

Asetuksen ehdotetaan tulevan voimaan 1.1.2023.

### Esitys:

**Esitetään, että valtioneuvosto antaa asetuksen kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta.**